

Selvitys naapuruusoikeudellisen luantarveperusteen soveltamisesta ympäristölupamenettelyssä

Raimo Lilja, Hilkka Heinonen ja Emil Kuosmanen



Ympäristöministeriön raportteja 9/2017

Selvitys naapurusoikeudellisen luvantarveperusteen soveltamisesta ympäristölupamenettelyssä

Raimo Lilja, Hilkka Heinonen ja Emil Kuosmanen



Ympäristöministeriö

ISBN: 978-952-11-4732-6

Kansikuva: Yksi lupatapauksista, puutavaran lämpökäsittelylaitos Mikkelissä. Raimo Lilja 2007.

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto, Marianne Laune
Helsinki 2017

Kuvailulehti

Julkaisija	Ympäristöministeriö		Maaliskuu 2017
Tekijät	Raimo Lilja, Hilkka Heinonen ja Emil Kuosmanen		
Julkaisun nimi	Selvitys naapurusoikeudellisen luvantarveperusteen soveltamisesta ympäristölupamenettelyssä		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 9/2017		
ISBN PDF	978-952-11-4732-6	ISSN PDF	1796-170X
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4732-6		
Sivumäärä	85	Kieli	suomi
Asiasanat	ympäristöluvat, naapurussuhdelaki, ympäristökonfliktit, ohjauskeinot		
Tiivistelmä <p>Raportissa on selvitetty vuosina 2000...2016 kuntien ja valtion viranomaisten antamista ympäristölupapäätöksistä tapaukset, joissa lupaperusteena on käytetty laissa eräistä naapurussuhteista tarkoitettua kohtuutonta rasitusta. Näistä luvista on selvitetty toiminnan luokitus, aiheutuneet merkittävät immissiot, lupaperusteen käytön jakautuminen kuntakohtaisesti sekä lupaperusteen suhde lupahakemuksesta annettuihin muistutuksiin. Lupaperusteen soveltamiseen liittyvät muutoksenhakutapaukset on myös raportoitu.</p> <p>Kyselyllä ja haastatteluilla on selvitetty eri sidosryhmien, erityisesti kuntien viranomaisten käsitys lupaperusteen tarpeellisuudesta ja vaihtoehtoisista ohjauskeinoista. Naapurusoikeudellisen lupaperusteen säilyttämisen tai korvaamisen vaikutuksia on arvioitu ympäristönsuojelun tason, ympäristömenettelyjen sujuvoittamisen ja osapuolten perusoikeuksien näkökulmista.</p> <p>Selvityksen lopputuloksena tekijät esittävät naapurusoikeudellisen lupaperusteen poistamista ympäristönsuojelulaista. Sen tilalle esitetään uutta muotoilua. Lisäksi esitetään muita vaihtoehtoisia ohjauskeinoja, joilla voitaisiin ehkäistä tai ratkaista kyseisistä immissioista aiheutuvia konflikteja.</p>			
Kustantaja	Ympäristöministeriö		
Julkaisun myynti/ jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Miljöministeriet	Mars 2017	
Författare	Raimo Lilja, Hilkka Heinonen och Emil Kuosmanen		
Publikationens titel	Utredning om tillämpningen av grannelagsrättslig grund för behov av tillstånd i miljötillståndsförfaranden		
Publikationsseriens namn och nummer	Miljöministeriets rapporter 9/2017		
ISBN PDF	978-952-11-4732-6	ISSN PDF	1796-170X
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4732-6		
Sidantal	85	Språk	finska
Nyckelord	miljötillstånd, lagen angående vissa grannelagsförhållanden, miljökonflikter, styrmedel		
Referat			
<p>Rapporten redogör för sådana miljötillståndsbeslut som kommunala och statliga myndigheter meddelat åren 2000–2016 och där man som tillståndsgrund tillämpat oskäligt besvär enligt lagen angående vissa grannelagsförhållanden. I fråga om dessa tillstånd har man utrett hur verksamheten klassificerats, vilka betydande immissioner som uppstått, hur tillämpningen av denna tillståndsgrund fördelar sig på olika kommuner och hur tillståndsgrunden förhåller sig till de anmärkningar som framställts om tillståndsansökan. Även de fall av ändringssökande som hänför sig till tillämpningen av tillståndsgrunden har rapporterats.</p> <p>Med en enkät och intervjuer har man utrett vilken uppfattning olika intressentgrupper, i synnerhet kommunala myndigheter, har om hur nödvändig tillståndsgrunden är och om alternativa styrmedel. Konsekvenserna av att den grannelagsrättsliga tillståndsgrunden bevaras eller ersätts har bedömts med tanke på miljöskyddsnivån, smidigare miljöförfaranden och parternas grundläggande rättigheter.</p> <p>Som resultat av utredningen föreslår författarna att den grannelagsrättsliga tillståndsgrunden ska strykas i miljöskyddslagen. I stället föreslås en ny formulering. Samtidigt föreslås också andra alternativa styrmedel som ska kunna förebygga eller lösa konflikter som uppstår av immissionerna i fråga.</p>			
Förläggare	Miljöministeriet		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of the Environment		March 2017
Authors	Raimo Lilja, Hilkka Heinonen and Emil Kuosmanen		
Title of publication	Report on the application of the criterion concerning the need for a permit under the adjoining properties law in the environmental permit procedure		
Series and publication number	Reports of the Ministry of the Environment 9/2017		
ISBN PDF	978-952-11-4732-6	ISSN (PDF)	1796-170X
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4732-6		
Pages	85	Language	finnish
Keywords	environmental permits, Adjoining Properties Act, environmental conflicts, steering instruments		
Abstract <p>For the report decisions issued by the municipal and state authorities in 2000-2016 were examined where the criterion used for the permit was the unreasonable burden referred to in the Adjoining Properties Act. The elements of the permits covered were the classification of operations, significant immissions caused, distribution of the use of the permit criterion by municipalities, and links between the permit criterion and the objections made regarding the permit application. Appeals relating to the application of the permit criterion have also been reported.</p> <p>Inquiries and interviews were conducted to find out the views of different stakeholders, municipal authorities in particular, on the need for the permit criterion and alternative steering instruments. The impacts of retaining or replacing the permit criterion were assessed from the perspectives of the level of environmental protection, smoother environmental procedures, and basic rights of stakeholders.</p> <p>As a conclusion the authors propose that the permit criterion under the adjoining properties law should be deleted from the Environmental Protection Act. To substitute for this, a new formulation is proposed. In addition, other alternative steering instruments are proposed by which conflicts arising from the immissions in question could be prevented or solved.</p>			
Publisher	Ministry of the Environment		
Publication sales/ Distributed by	Distribution by: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

Tiivistelmä	9
1 Johdanto	15
2 Selvitystyön toteutus	17
3 Nykyinen lainsäädäntö	19
3.1 Lupaperusteet YSL:ssa.....	19
3.2 NaapL menettelyt kohtuuttoman rasituksen poistamiseksi.....	20
4 Tunnistettut ongelmat	21
4.1 Kohtuuttoman rasituksen tulkinnanvaraisuus.....	21
4.2 YSL:n ja NaapL:n erilaiset lähtökohdat.....	23
4.3 Hallinnollinen kuorma	25
4.4 Ongelmien historiallinen tausta	26
5 NaapL lupaperuste ympäristöluvuissa v. 2000–2016	29
5.1 Aineisto	29
5.2 Päätösten lukumäärä ja jakautuminen kuntien kesken.....	30
5.3 Lupatapaukset toimialoittain	31
5.4 Ajallinen jakautuminen.....	33
5.5 Immissiotyypit ja kohtuuttoman rasituksen ehkäisy.....	34
5.6 Olemassa oleva vai uusi toiminta	35
5.7 Laitosluettelon lupakynnyksen alittavat tapaukset.....	36
5.8 Rekisteröintimenettelyyn kuuluvat tapaukset lupa-aineistossa.....	37
5.9 Valtion viranomaisen lupapäätökset	37
5.10 Muutoksenhaku NaapL lupaperusteesta.....	39
6 Kuntakyselyn tulokset	42
7 Tulokset nykytilan selvityksestä	47

8	Säätelyvaihtoehdot ja niiden vaikutukset	49
8.1	Säätelyn reunaehdot	49
8.1.1	Perustuslainmukaisuus	49
8.1.2	Ympäristönsuojelun tason säilyttäminen	49
8.1.3	Ympäristömenettelyiden sujuvoittaminen	50
8.2	YSL:n 27.2,3 § säilyttäminen tai poistaminen	51
8.3	Tapauskohtaisen luvanhakuvelvoitteen säilyttäminen uudella muotoilulla	56
8.4	Rekisteröinti- ja ilmoitusmenettelyt	58
8.5	Maankäyttö- ja rakennuslain menettelyt	60
8.6	YSL:n 180 §:n yksittäinen määräys	64
8.7	Kunnalliset määräykset	67
8.8	Sovittelumenettelyt	68
8.9	Valtioneuvoston asetukset	71
8.10	Teknisluonteiset ohjeet ja normit	72
8.11	Muita mahdollisia ohjauskeinoja	73
9	Johtopäätökset ja säätelyehdotukset	74
9.1	Vastaukset toimeksiannossa esitettyihin kysymyksiin	74
9.2	Säännösmuutosehdotukset	77
	Luettelo haastatteluista	78
	Kirjallisuus	79
	Kuvaluettelo	
	Kuva 1. Haitan tulkinta NaapL:ssa ja YSL:ssa	22
	Kuva 2. NaapL lupaperusteen (ainoana perusteena) esiintyminen aineistossa	34
	Kuva 3. NaapL lupahakemuksista annettujen muistutusten määrä	36
	Kuva 4. Vastanneiden viranomaisten lukumäärä väestöpohjan mukaan	42
	Kuva 5. Kuntien kannanotot lupaperusteen kumoamisesta % vastaajista	43
	Kuva 6. Kuntien parhaina pitämät ohjauskeinot	44
	Taulukkuuettelo	
	Taulukko 1. Käräjäoikeuksissa käsitellyt riita- ja hakemusasiat	25
	Taulukko 2. NaapL 17 §:n lupaperusteen käyttö kunnittain	30
	Taulukko 3. NaapL 17 §:n lupaperusteen jakautuminen toiminnoittain	31
	Taulukko 4. Immissioiden esiintyvyys lupatapauksissa (n=112)	35

TIIVISTELMÄ

Selvityspyynnön mukaan selvityksessä oli vastattava seuraaviin kysymyksiin:

1. Miltä toiminnoilta on vaadittu ympäristölupaa naapuruussuhdelain 17 §:n perusteella?

Yleisimpiä toimintoja aineistossa ovat tuulivoimalat, muu kuin laitosluettelossa mainittu teollisuus, kiviaineksen louhinta ja murskaus, bioenergian ja sahatavaran mekaaninen käsittely (haketus, höyläys, sahaus) sekä harjoitus- ja testausalueet. Nämä muodostivat 75 % aineistosta. Muutamia tapauksia luokiteltiin maataloustoimintaan, huvi- ja harrastustoimintaan, eläinten pitoon, jätteen käsittelyyn, energian tuotantoon ja liikenteen palveluihin. Eräässä kaupungissa oli lupaperustetta käytetty rakennuskohteisiin, joissa perustuspäälujen lahonsuojausta parannettiin pumppaamalla perustuksiin lahonestokemikaalia.

2. Kuinka paljon lupia vuodessa haetaan laitosluettelon ulkopuolisille toiminnoille ja miten tapaukset hajautuvat kuntien välillä?

Noin 8000 ympäristöluvan otoksesta löytyi 112 tapausta, jossa NaapL oli ainoa lupaperuste. Tämä merkitsee 1,4 % lupapäätöksistä. Aineistoa oli käytettävissä 210 kunnasta, joten voidaan arvioida, että NaapL lupaperustetta ainoana perusteena on käytetty koko maassa enintään 125-150 tapauksessa vuosina 2000...2016. Vuotta kohti NaapL lupatapauksia on ollut 0...16 kpl. Määrä on hieman kasvanut viime vuosina.

Kunnat myöntävät vuosittain noin 1000 ympäristölupapäätöstä. 210 kunnan otoksesta 138 kuntaa ei ollut käyttänyt lupaperustetta kertaakaan. 33 kunnassa NaapL lupaperustetta ainoana perusteena oli käytetty kerran. Kahdesta seitsemän tapausta löytyi 26 kunnasta. Lisäksi valtion lupaviranomainen oli käyttänyt lupaperustetta ainoana lupaperusteena neljässä tapauksessa v. 2005-2013.

NaapL lupaperusteeseen voidaan tarkoituksellisesti viitata sellaisissakin tapauksissa, jotka ovat lupavelvollisia myös YSL:n muiden lupaperusteiden nojalla. Tällä on saatettu korostaa rasituksen kohdistumista tiettyihin naapureihin tai häiriintyviin kohteisiin. Näitä tapauksia

oli kuntien päätöksissä 54 kpl ja valtion päätöksissä 18 kpl. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että lupaharkinta olisi päätynyt samoihin lupaehtoihin myös ilman viittausta NaapL:iin.

112 tapauksesta vain 33 lupapäätöstä (30 %) oli annettu olemassa olevalle toiminnalle, muut 79 tulivat vireille ennen toiminnan aloittamista.

3. Minkä tyyppinen kohtuuton rasitus on ollut naapuruussuhdelain 17 §:n peruste ympäristöluvan hakemiselle?

Melu on ollut merkityksellinen immissio 98 tapauksessa, pöly 21 tapauksessa, väle 20 tapauksessa, haju 12 tapauksessa. Lisäksi on mainittu mm. maisemahaitta, maaperän pilaantumisen vaara, ääriä, jätteet, savu ja jätevesi muutamissa tapauksissa. Kuudessa tapauksessa immissioriskin aiheutti mahdollinen altistuminen ympäristölle vaarallisen lahontorjuntakemikaalin vaikutuksille. Valtion lupaviranomaisen tapauksissa melu oli rasituksen pääasiallinen aiheuttaja kaikissa neljässä tapauksessa ja pöly oli merkittävä ainakin yhdessä tapauksessa.

4. Onko viranomainen harkinnut muita ympäristönsuojelulain lupaperusteita vaihtoehtona luvanvaraiseksi tulkitsemiselle?

Tätä kysymystä ei yleensä voida selvittää lupapäätöksestä. Jos toimintaa ei löydy YSL:n laitosluettelosta, lupaperusteena voi tapauskohtaisesti olla NaapL:n lisäksi vesistön, noron tai vedenhankinnan kannalta merkityksellisen pohjaveden pilaantumisen vaara. Muutamissa tapauksissa NaapL lupaperustetta oli käytetty toimintaan, joka olisi vaihtoehtoisesti voitu tulkita ammattimaiseksi tai laitospäätökseksi jätteen käsittelyksi. Liukkaan kelin harjoitusrataa oli luvitettu NaapL perusteella, kun ne olisi mahdollisesti voitu luokitella moottoriurheiluradaksi. Puolustusvoimien ampumarajoinnalue olisi voitu tulkita ampumaradaksi.

Selvityksessä mainitussa perustuspaalujen kyllästystoimenpiteen luvittamisessa olisi mahdollisesti luvantarpeena voitu käyttää vesistön tai ojan pilaantumisen vaaraa. Nykyään toimenpiteen hyväksyttävyyttä voitaisiin mahdollisesti arvioida REACH-asetuksen nojalla kyseisen kemikaalin rekisteröintimenettelyssä.

Yhdessä tapauksessa viranomainen päätti, että toiminta ei ole luvan tarpeessa ja antoi sen sijaan rasituksen pienentämiseen tarkoitettuja yksittäisiä määräyksiä. Tätä olisi ehkä voitu soveltaa varsin moniin olemassa olevan toiminnan tapauksiin. Toisessa tapauksessa kävi ilmi, että kunta oli ensin käyttänyt yksittäistä määräystä. Toiminnan harjoittaja piti annettua määräystä liian rajoittavana ja haki sen tilalle ympäristölupaa, joka myönnettiin. Ainakin yhdessä tapauksessa NaapL lupaperustetta käytettiin VaHaO:n kehotuksesta.

Tuulivoimaloiden sijoittaminen oli monissa tapauksissa tehty tuulivoimaosayleiskaavan perusteella ja kaavan yhteydessä oli toteutettu asianosaisten osallistuminen ja vaikutusten arviointi. Melu- ja välkemallinnusta oli tehty tuulipuiston kokonaisuudelle. Viranomainen

olisi voinut katsoa, että osayleiskaavan mukaisesti sijoitetut tuulivoimalat eivät tarvitse erillistä lupaa.

5. Voita isiinko lupaperusteesta kokonaan luopua tai korvata lupavelvollisuus jollain muulla vaihtoehdolla?

NaapL lupaperustetta on kunnissa käytetty varsin säästeliäästi. Lupaperusteen poistaminen ei merkittävästi vähentäisi kunnan viranomaisten työtaakkaa eikä vähentäisi merkittävästi haitankärsijöiden oikeusturvaa. Suuri osa immissioista aiheutuvista naapuruuskiistoista on ratkaistava muilla menettelyillä kuin ympäristöluvalla. Siitä huolimatta konsultti suosittelee, että YSL 27.2, 3 §:n viittaus NaapL 17 §:ään on syytä poistaa lakien erilaisen soveltamisalan ja – käytännön aiheuttamien tulkintaongelmien vuoksi. Selvityksen perusteella NaapL-lupaperusteen käyttö on tuonut lupavelvoitteen piiriin toimintoja, joiden aiheuttama ympäristökuormitus on huomattavasti alhaisemmalla tasolla kuin lupakynnyksen laitosluettelon toiminnoissa. Suurin osa näistä luvista liittyy toimintaan, jota ei ollut vielä aloitettu, joten lupavelvoite ei ole syntynyt koetun kohtuuttoman rasituksen perusteella.

Yleisesti ottaen aineistossa näyttäisi olevan seuraavia syitä käyttää NaapL lupaperustetta:

- a) NaapL lupaperustetta on käytetty tarpeettomasti, koska kyseinen toiminta olisi selkeästi lupavelvollista jo laitosluettelon perusteella. Kaikista lupavelvollisista toiminnoista saattaisi aiheutua kohtuutonta rasitusta joissakin olosuhteissa. Lupaviranomaisen ei pitäisi tarpeettomasti viitata lupavelvollisuuden ”kaato-kohtaan”.
- b) NaapL lupaperustetta on käytetty toimintaan, joka ei olisi lupavelvollista muutoin, mutta sijaitsee lähellä häiriintyviä kohteita
- c) Toiminnasta on jo aiheutunut naapuririitoja, joihin viranomainen pyrkii saaman ratkaisun lupaehdoilla (toiminta-ajat, toimintojen sijoittaminen, melun- torjuntatoimet yms.)
- d) Toiminnan laatu on ristiriidassa kaavamerkinnän kanssa (esim. ympäristöhaittoja aiheuttamattoman teollisuuden alue, pientaloalue) ja viranomainen katsoo, että ympäristöluvan ehdoilla tämä ristiriita voidaan ehkäistä.
- e) NaapL lupaperustetta on käytetty varmuuden vuoksi toimintaan, joka sijoittuu laitosluettelon lupakynnyksen rajamaille (esim. kivenmurskauksen toiminta-ajan suhteen, epävarmuus siitä, onko kyseessä ammattimainen jätteen käsittely, onko kyseessä jäte, eläinten pitoon liittyvät rajatapaukset, ampumarata-toiminnan tai moottoriurheilutoiminnan tulkinnat)
- f) Toiminta on selkeästi ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa, mutta tyypiltään uutta tai harvinaista, joten sitä ei löydy laitosluettelosta (räjäytyshitisauslaitos, harjoittelu- ja testausalueet, puun lämpökäsittely).

Konsultin mielestä kohtien b ja c tapaukset tulisi ratkaista pääsääntöisesti muilla menettelyillä kuin lupavelvollisuudella. Ympäristön pilaantumisen kannalta vähäisten toimintojen määrääminen lupavelvolliseksi voi olla ristiriidassa perusoikeusnäkökohdan kanssa.

Kohdan f) tapauksia varten laissa on tarpeellista säilyttää mahdollisuus velvoittaa yksittäistapauksessa toiminnan harjoittaja hakemaan ympäristölupaa, mikäli toiminnasta saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista, joka on verrattavissa laitosluettelossa olevien toimintojen aiheuttamaan ympäristön pilaantumisen vaaraan. Samalla tällä kaatokohdalla voidaan tarvittaessa ratkaista rajatapaukset (e), joissa on kyse laitosluettelon alakohtien tulkinnoista tai niihin hyvin verrattavista toiminnoista.

Kaavamääräyksillä rajoitetun toiminnan sallimista yksittäistapauksissa ympäristöluvan ehtoilla tulisi tarkastella osana MRL:n ja YSL:n lupamenettelyjen yhteensovittamista (tyyppi d).

YSL 27.2 §:n kohtien 1 ja 2 perusteella voidaan edellyttää ympäristölupaa laitosluettelon ulkopuoliseen toimintaan, josta saattaa aiheutua vesistön, ojan, lähteen tai noron pilaantumista. YSL 28.2 §:n nojalla puolestaan voidaan edellyttää ympäristölupaa toiminnolle, josta voi aiheutua tärkeän pohjavesialueen pilaantumisen vaaraa, mutta vain jos toiminta on laitosluettelossa mainittua, mutta niitä vähäisempää toimintaa. Olisi loogista, että YSL 27.2 §:n muutettu kolmas kohta edellyttäisi lupaa myös sellaiselta laitosluettelon ulkopuoliselta toiminnalta, josta voi aiheutua muuta edellisten tasoista ympäristön pilaantumisen vaaraa kuten päästöjä ilmaan, melua tai muita YSL 5.1,2 §:ssa tarkoitettuja päästöjä. Lupavelvoite koskisi myös pohjaveden pilaantumisen vaaraa toiminnoista, joita ei ole mainittu laitosluettelossa. Pilaantumisen vaaran arvioinnissa luonnollisesti otettaisiin huomioon myös erityisen haavoittuva ympäristö. Tämä ”perälautana” toimiva lupavelvoite koskisi poikkeuksellisissa tapauksissa myös laitoksia, joihin muutoin sovelletaan rekisteröinti- tai ilmoitusmenettelyä. Näissä tapauksissa voitaisiin edellyttää näyttöä siitä, että ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheutuu kyseisen VNA:n ehtojen noudattamisesta huolimatta. Tällä tavoin voidaan turvata sekä haitan kärsijöiden oikeusturva että luvan hakijan pysyvyys-suoja konfliktitilanteissa.

Kyseisen lupaperusteen uuden muotoilun lisäksi konsultti ehdottaa seuraavien ohjauskeinojen käytön kehittämistä ja tehostamista:

- YSL 180 §:n yksittäisen määräyksen käyttäminen
- haittoja mahdollisesti aiheuttavan, suunnitellun toiminnan sääntely kaavamääräyksillä sekä rakennusluvassa tai toimenpideluvassa esitettyjen lupaehtojen avulla
- melu-, haju- ja pölypäästöjen arviointia ja ehkäisyä edistävän soft law aineiston ja tarvittaessa asetusten päivittäminen ottamaan nykyistä paremmin huomioon immission häiritsevyys
- vapaaehtoisten sovittelumenettelyjen kehittäminen ja käyttöönotto.

Tämän selvityksen perusteella voi olla tarpeen harkita joidenkin uusien toimintojen lisäämistä lupavelvollisten laitosluetteloon, mikäli se ylittää tietyn tuotantovolyymin. Tällaista toimintaa on mm. puun lämpökuivaus, josta voi aiheutua ympäristön pilaantumista hajuhaitan vuoksi. Bioenergian ja puutavaran mekaanisen käsittelyn melua ja pölyä aiheuttavat toiminnot voitaisiin harkita lisättäväksi rekisteröintimenettelyn piiriin.

Lisäksi ehdotetaan, että ympäristöministeriö järjestää yhteistyössä kuntaliiton ja muiden sidosryhmien kanssa koulutusta YSL:n 180 §:n yksittäisen määräyksen soveltamisesta naapuruuskiistatapauksissa. Yksittäinen määräys soveltuu jo todetun haitan ehkäisyyn tapauksissa, jossa lupakynnys ei ylity. Tarkastuksen ja neuvottelun perusteella toiminnanharjoittaja voitaisiin kehottaa laatimaan haitan poistamiseksi suunnitelma, jonka viranomainen sitten hyväksyisi muodollisesti 180 §:n mukaisella määräyksellä. Ellei toiminnanharjoittaja noudattaisi määräystä, olisi hallintopakkomahdollisuus YSL 175 §:n mukaisesti käytettävissä jatkotoimenpiteenä. Valvontamaksun periminen tulisi kyseeseen, jos toiminnanharjoittaja ei noudata määräystä ja viranomainen joutuu toistuvasti puuttumaan tilanteeseen.

Säännösmuutosehdotukset

YSL:n 27.2,3 §:n kohta tulisi muuttaa seuraavaan muotoon: ”toimintaan, josta saattaa aiheutua muuta ympäristön pilaantumista.” Asetuksella ohjeistetaan tämän pilaantumisen arviointia niin, että se asetuisi samalle tasolle kuin laitosluettelossa olevan toiminnan lupavelvollisuuden perusteet. Toisena perusteena voi olla erityisen herkkä ympäristö.

YSL:n 49 §:n luvan myöntämisen edellytyksistä tulisi poistaa 1 momentin 5-kohdan viittaus naapuruussuhdelakiin ja muuttaa se vastaamaan YSL:n 27.2,3 §:n kohdan uutta muotoilua. Myös naapuruussuhdelaista olisi poistettava vastaava viittaus YSL:iin (NaapL 18 §:n 2 mom). Toiminnanharjoittajalle pysyvyysuojan antavan 19 §:n 1 momentti muotoiltaisiin siten, että luvanvaraista tai rekisteröitävää ympäristöviranomaisen päätöksellä hyväksyttyä toimintaa ei saisi määrätä poistettavaksi naapuruussuhdelain nojalla. Jos toiminta tarvitsisi luvan uuden YSL:n 27.2,3 §:n nojalla, pysyvyysuoja olisi sama kuin muillakin ympäristöluvallisilla laitoksilla. YSL 30 §:n (rekisteröitävän toiminnan luvanvaraisuus) ja 31 §:n (Poikkeus luvanvaraisuudesta toiminnan koeluonteisuuden perusteella) viittaukset voitaisiin säilyttää ennallaan.

1. Kaavamääräysten käyttäminen haittoja aiheuttavien ja häiriöille herkkien toimintojen ohjaamiseen vähentäisi lupakynnyksen soveltamisen tarvetta uusien toimintojen kohdalla. Nykyaikainen ”tuuli-

voimakkaan” tyyppinen kaavaratkaisu voisi toimia ympäristöhaittojen sääntelykeinona, kun siinä olisi otettu ao. toiminnasta aiheutuvat haitat riittävän yksityiskohtaisesti huomioon. Rakennuslainsäädännössä voitaisiin määritellä tiettyjen immissioita aiheuttavien toimintojen ympärille ”suojavyöhyke”, jota lähemmäksi häiriintyviä kohteita uutta toimintaa ei voisi sijoittaa ilman poikkeuslupaa. Yhteyksiä rakennuslakiin puoltaisi myös se seikka, että kohtuuttomassa rasituksessa voi olla mukana viihtyisyshaittoja ja maisemallisia tekijöitä, joiden arviointi on rakennusvalvonnan tehtävänä. Poikkeuslupamenettelyyn sisältyy naapureiden kuuleminen.

2. Uutena vaihtoehtona tai täydentäjänä nykysääntelylle esitetään sovittelumenettelyn käyttöönottoa. Menettely vaatii tarkkaa harkintaa esimerkiksi sen suhteen, miten viranomaismenettely ja sovittelu sovitetaan yhteen ja onko sovittelulla saavutettu lopputulos oikeus-suojan kannalta riittävä toiminnanharjoittajalle. Konsultti esittää tutkimus- ja kokeiluhankkeiden käynnistämistä aiheesta yhteistyössä kuntaliiton ja soveltuvien tutkimuslaitosten, yritysten ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa.
3. Melu on ylivoimaisesti yleisin immissio, joka on laukaissut NaapL lupaperusteen käytön ympäristöministeriön pitäisi selvittää tarve päivittää ja täydentää meluhaittojen mittaamiseen, arviointiin ja meluntorjuntaan liittyviä ohjeita ja asetuksia, siten että ne nykyistä laajemmin kattaisivat erityyppiset melulähteet ja melun häiritsevyyden arvioinnin.

1 Johdanto

Osana ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen kolmatta vaihetta ympäristöministeriö haluaa selvittää naapuruussuhdelain ja ympäristönsuojelulain ympäristölupa- ja ilmoitusmenettelyjen suhdetta. YSL 27.2 §:n mukaan ympäristölupa on haettava muun muassa toimintaan, josta saattaa aiheutua NaapL 17.1 §:ssa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta. Yhtenä luvan myöntämisen edellytyksenä puolestaan on, että toiminnasta ei saa aiheutua asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa kyseistä NaapL:ssa kiellettyä kohtuutonta rasitusta (YSL 49 §). Hankkeen tavoitteena oli kerätä ja tuottaa tietoa naapuruus oikeudellisen lupaperusteen soveltamisesta ympäristölupamenettelyssä sekä arvioida, onko lupaperusteen säilyttäminen tarpeen vai voitaisiinko se joko kokonaan poistaa tai korvata jollain muulla sääntelyvaihtoehdolla.

Toimeksiannon mukaan konsultin tehtävänä on arvioida, voitaisiinko:

- lupaperusteesta kokonaan luopua;
- tiettyjä toimintoja rajata kokonaan lupaperusteen soveltamisen ulkopuolelle;
- luvanvaraisuuden poistamisen sijasta jotkut toiminnot säätää ilmoituksenvaraisiksi tai
- lupaperuste mahdollisesti korvata jollakin muulla vaihtoehdolla.

Konsultin tehtävänä oli myös arvioida edellä esitettyjen vaihtoehtojen hyötyjä ja haittoja ainakin seuraavista näkökulmista:

- taloudelliset ml. yritysvaikutukset
- ympäristövaikutukset
- vaikutukset viranomaistoimintaan (lupa, valvonta, tuomioistuin)
- asianosaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet

Konsultin tehtävänä oli esittää johtopäätökset ja konkreettiset säännösmuutosehdotukset perusteluinen, jos lupaperuste ehdotetaan poistettavaksi tai korvattavaksi jollakin muulla sääntelyvaihtoehdolla.

Toisin muotoiltuna selvityksen peruskysymykset ovat:

- Onko viittaus NaapL:iin ympäristöluvan hakuperusteissa tarpeellinen?
- Voitaisiinko viittaus poistaa kokonaan tai korvata kyseisissä tapauksissa luvanhakuvelvoite muilla sääntelyvaihtoehdoilla?
- Miten muutos vaikuttaisi NaapL:ssa tarkoitettujen immissiohaittojen aiheuttajien ja kärsijöiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin?

Muutosvaihtoehtojen vaikutusten arviointia varten konsultin tehtävänä oli kerätä tarpeelliset tiedot tapauksista, joissa ympäristöluvan hakemisvelvoite on syntynyt NaapL 17 §:n perusteella.

2 Selvitystyön toteutus

Selvitys toteutettiin Ekoleima Ay:n ja Ekopolku Ay:n yhteistyönä 12.9.-31.12.2016 välisenä aikana. TKT Raimo Lilja toimi hankkeen vastuullisena johtajana, OTT Hilka Heinonen vastasi ympäristöoikeudellisista tarkasteluista ja HTM Emil Kuosmanen toteutti mm. lupatapausten tilastollisen ja laadullisen tarkastelun, kuntakyselyn tulosten tarkastelun ja muuta aineiston hankintaa.

Selvitystyön tueksi toteutettiin tietohaku ja laadittiin lyhyt ympäristöoikeudellinen katsaus naapuruussuhdelain ja ympäristönsuojelulain välisestä suhteesta.

Kyseisen lupaperusteen nykyisen käytön laajuus selvitettiin yhteistyössä Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) kanssa. Kuntien lupia koskeva aineisto saatiin Sykeltä.

Vaasan hallinto-oikeudelta pyydettiin oikeustapaukset, joissa oli ratkaistu sellaista ympäristölupaa koskeva valitus, jossa oli käytetty kyseistä luvanhakuperustetta. Ympäristöministeriöltä saatiin noin 120 kpl KHO:n päätöksiä, joissa oli viitattu NaapL:iin. KHO:n relevantteja päätöksiä haettiin myös muista lähteistä.

Ympäristöministeriön toimeksiannon sekä konsulttiryhmän oman pohdinnan perusteella tunnistettiin alustavat sääntelyvaihtoehdot, joilla ko. lupaperusteen poistaminen voitaisiin korvata. Kuntaliiton kanssa yhteistyössä järjestettiin kysely, jossa kuntien ympäristötoimen toimihenkilöitä pyydettiin ottamaan kantaa ehdotettuun lakimuutokseen sekä sitä täydentäviin ohjauskeinoihin. Kysely lähetettiin 393 toimihenkilölle kunnissa sekä Kuntaliitossa. Lisäksi kerättiin tilastotietoa kuntien valvontaviranomaisten hallinnollisesta kuormasta.

Ohjauskeinovaihtoehtoja tunnistettiin konsulttiryhmän oman kokemuksen pohjalta sekä kuntakentältä saatujen ehdotusten perusteella. Vaikutuksia arvioitiin ympäristösääntelyn eri sidosryhmien näkökulmasta sekä yleisen ympäristönsuojeluintressin ja ympäristösääntelyn kokonaisuuden näkökulmista. Luvan hakijoita edustavina tahoina kuultiin MTK:n ja Energiateollisuuden edustajia. Haitan kärsijöiden edustajina kuultiin Suomen luonnonsuojeluliittoa ja Omakotiliittoa. Viranomaisista haastateltiin neljän kunnallisen ympäristöviranomaisen edustajia, sekä kuntaliiton ja korkeimman hallinto-oikeuden edustajaa. Sovittelua

koskevia kokemuksia kerättiin kirjallisuudesta sekä haastatteleamalla Naapurisuussovittelun keskuksen edustajia.

Selvityksen rakenne on seuraavanlainen:

Luvussa 3 esitetään tiivistelmä nykyisestä lainsäädännöstä, luvussa 4 esitellään lainkohdan soveltamiseen liittyvät ristiriidat ja niiden oikeushistoriallinen tausta. Luvussa 5 esitetään tulokset lupapäätösten ja oikeustapausten kartoituksesta ja luvussa 6 tulokset kuntien viranomaisille lähetetystä kyselystä. Nykytilan selvityksen tuloksista esitetään yhteenveto luvussa 7. Luvussa 8 esitellään lakimuutoksen ja muiden sääntelyvaihtoehdot ja vaikutusten arvioinnin tulokset. Luvussa 9 esitetään vastaukset toimeksiannossa esitettyihin kysymyksiin ja sääntelyehdotukset.

3 Nykyinen lainsäädäntö

3.1 Lupaperusteet YSL:ssa

Nykyisessä ympäristönsuojelulaissa (527/2014) lupavelvolliset toiminnot ilmenevät ensisijaisesti lain liitteen 1 taulukossa 1 (direktiivilaitos) ja taulukossa 2 (muut kuin direktiivilaitokset).

Ympäristölupa on lisäksi oltava YSL 27 §:n mukaan:

1. toimintaan, josta saattaa aiheutua vesistön pilaantumista eikä kyse ole vesilain mukaan luvanvaraisesta hankkeesta;
2. jätevesien johtamiseen, josta saattaa aiheutua ojan, lähteen tai vesilain 1 luvun 3 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitetun noron pilaantumista;
3. toimintaan, josta saattaa ympäristössä aiheutua eräistä naapuruuksuhteista annetun lain (26/1920) 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta.

Vanhassa YSL:ssa (86/2000) vastaava säännös oli 28 §:ssä. Laitosluettelo oli esitetty ympäristönsuojeluasetuksessa.

YSL 28 §:n nojalla lupa on myös haettava rekisteröintimenettelyyn hyväksytyille toiminnalle tai liitteissä 1 ja 2 tarkoitettuun, mutta niitä vähäisempään toimintaan, jos toiminta sijaitaan tärkeälle tai muulle vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueella.

Vanhassa YSL:ssa vastaava pohjaveden pilaantumisen vaaraan liittyvä lupaperuste rekisteröintimenettelyyn hyväksytyillä toiminnolla oli säädetty 30 §:ssä.

Laissa on säädetty eräitä poikkeuksia mm. koeluonteiselle toiminnalle ja puolustusvoimien väliaikaisille toiminnoille.

3.2 NaapL menettelyt kohtuuttoman rasituksen poistamiseksi

Kohtuuttoman rasituksen arviointia ja NaapL:n suhdetta YSL:iin käsitellään NaapL 17...20 §:ssa:

Kiinteistöä, rakennusta tai huoneistoa ei saa käyttää siten, että naapurille, lähistöllä asuvalle tai kiinteistöä, rakennusta tai huoneistoa hallitsevalle aiheutuu kohtuutonta rasitusta ympäristölle haitallisista aineista, noesta, liasta, pölystä, hajusta, kosteudesta, melusta, tärinästä, säteilystä, valosta, lämmöstä tai muista vastaavista vaikutuksista.

Arvioitaessa rasituksen kohtuuttomuutta on otettava huomioon paikalliset olosuhteet, rasituksen muu tavanomaisuus, rasituksen voimakkuus ja kesto, rasituksen syntymisen alkamisajankohta sekä muut vastaavat seikat.

Se, jonka toiminnasta on aiheutunut kohtuutonta rasitusta, on velvollinen poistamaan rasituksen tai, jos rasituksen poistaminen ei muutoin ole mahdollista, lopettamaan toiminnan kokonaan ja korvaamaan rasituksesta aiheutuneen vahingon. Jos kyse on ympäristövahingosta, sovelletaan kuitenkin ympäristövahinkojen korvaamisesta annettua lakia.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun toiminnan luvanvaraisuudesta säädetään ympäristönsuojelulaissa.

Jos rasitus aiheutuu toiminnasta, joka on ympäristönsuojelulain mukaan luvan- tai ilmoituksenvaraista tai josta on tehtävä mainitun lain 116 §:n mukainen ilmoitus rekisteröintiä varten, sitä ei saa määrätä poistettavaksi tämän lain nojalla.

Jos muusta kuin 1 momentissa tarkoitetusta toiminnasta johtuva rasitus saattaa aiheuttaa terveydellistä haittaa, ei rasitusta saa määrätä poistettavaksi tai vahinkoa tuomita korvattavaksi ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu terveydensuojelulain (763/1994) nojalla.

Kohtuuttoman rasituksen poistamista tai rasitusta aiheuttavan toiminnan lopettamista kokonaan sekä rasituksesta aiheutuneen vahingon korvaamista on vaadittava rasituksen aiheuttajan kotipaikan tai rasituksen ilmenemispaikkakunnan käräjäoikeudessa taikka siinä käräjäoikeudessa, jonka tuomiopiirissä rasituksen aiheuttanut toiminta sijaitsee.

Kohtuuttoman rasituksen poistamista tai rasitusta aiheuttavan toiminnan lakkauttamista on vaadittava viimeistään kolmen vuoden kuluttua siitä, kun kohtuuton rasitus ilmennyt.

4 Tunnistetut ongelmat

4.1 Kohtuuttoman rasituksen tulkinnanvaraisuus

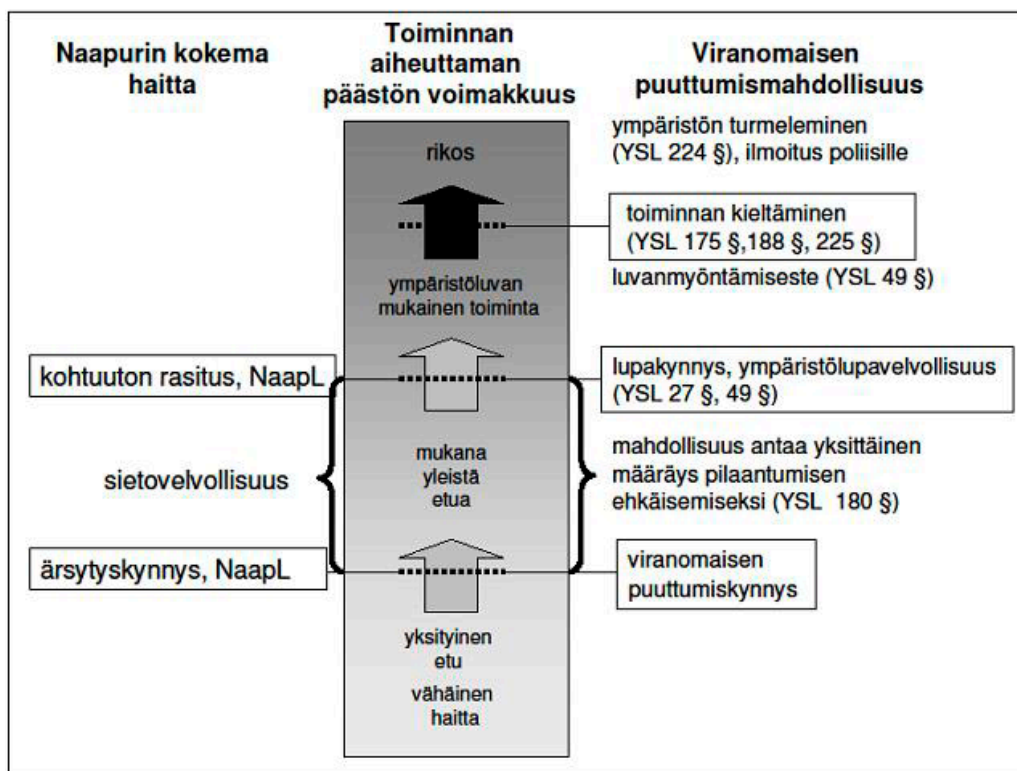
Naapuruussuhdelain mukainen kohtuuton rasitus ympäristölupakynnyksenä on tulkinnanvarainen ja kontekstisidonnainen. Naapuruussuhdelain mukainen luvantarve riippuu toiminnan laadusta, laajuudesta, ympäristön käyttömuodoista sekä naapurustosta. Näistä kaksi ensimmäistä ovat kriteereitä, joiden mukaan YSL:n liite 1:n luvanvaraisuusluettelot on laadittu. Toisin sanoen toiminnan riittävä volyymi ja haitallisten vaikutusten todennäköisyys aiheuttavat luvantarpeen. Sen sijaan ympäristön käyttömuoto ja häiriintyvien kohteiden läheisyys eivät luettelon mukaisissa tapauksissa sinällään laukaise luvantarvekynnystä, vaan ne vaikuttavat lähinnä lupamääräysten tiukkuuteen. Kun mukaan otetaan naapuruussuhdelain mukainen luvantarvekynnys, muuttuu asetelma päinvastaiseksi: Luvantarpeen sanelee ympäristön käyttömuoto, häiriintyvyys, naapuruston herkkyys toiminnan häiriöille. Lupaehtojen avulla immissiot pyritään laskemaan kohtuulliselle tasolle. NaapL:n näkökulma soveltuu luvantarpeen arviointiin lähinnä jo olemassa olevan toiminnan osalta, koska tällöin voidaan arvioida konkreettista olemassa olevaa haittaa. Uuden toiminnan lupaharkintaan tämä näkökulma soveltuu huonommin.

Oheisessa kaaviossa (kuva 1) on havainnollistettu naapuruussuhdelain ja ympäristönsuojelulain suhdetta ja viranomaisen puuttumiskeinoja. Kuviosta havaitaan, että YSL:ssä on hienosyisempi jaottelu siitä, milloin viranomaisella on mahdollisuus puuttua toiminnan aiheuttamiin päästöihin. Naapuruussuhdelaissa sen sijaan kohtuuton rasitus toimii sekä lupakynnyksenä että rajana, jonka alle päästöt on saatava. Lupamääräysten avulla päästöt tulee määrätä sellaisiksi, etteivät ne aiheuta kohtuutonta rasitusta. Tätä pienempi rasitus on naapurin siedettävä, eikä naapuri voi vaatia sen alentamista NaapL nojalla, kun toiminnalle on myönnetty ympäristölupa (NaapL 19 §). Määräysten antamismarginaali on siis hyvin kapea ja toisaalta kohtuuttoman rasituksen tulkinta riippuu tulkitsijasta (haitankärsijä, toiminnanharjoittaja, viranomainen).

Se, milloin immissiota pidetään kohtuutonta rasitusta aiheuttavana, on ja tulee aina olemaan, jossain määrin tulkinnanvarainen asia. Lainsäädännön tämänhetkinen ongelma on

kuitenkin se, että naapuruussuhdelaista ei saada riittävää tukea sen määrittelylle, mikä on naapurin sietovelvollisuus. Sietovelvollisuuden päättyessä ”hypätään” suoraan YSL:n ras-kaimman instrumentin, ympäristöluvan piiriin.

YSL 27.2,3 §:n tarkoituksena on siis turvata haitankärsijän asema tilanteessa, jossa YSL:n laitosluettelosta puuttuvasta toiminnasta aiheutuu kohtuutonta räsitusä. Kun lupape-rustetta sovelletaan suunniteltuun, uuteen toimintaan, vaarana on, että lupavelvoitteen piiriin tulee toimintoja, joiden aiheuttamat haitat ovat vähäisempiä kuin laitosluettelossa olevien toimintojen. Tämä voi olla ristiriidassa tasapuolisuusperiaatteen kanssa.



Kuva 1. Haitan tulkinta NaapL:ssa ja YSL:ssä¹

Lupamenettely on hallinnollisilta kustannuksiltaan melko räsas menettely. Suuntauksena on ollut ennemminkin laitosluettelon karsiminen ja lupavelvoitteen korvaaminen kevy-emmillä rekisteröinti- tai ilmoitusmenettelyillä.² Viittausta naapuruussuhdelaikiin lupape-rusteena on toisaalta pidetty perustuslain edellyttämänä ehtona sille, että luvanvaraisia toimintoja voidaan siirtää rekisteröinti- tai ilmoitusmenettelyjen piiriin. Perustuslakivalio-

¹ Heinonen 2016

² Tarasti ym. 2015.

kunnan mielestä lupamenettelyn soveltamisalan kaventaminen ”ei vaikuta olevan hyvin sopusoinnussa ympäristöperusoikeuteen liittyvien tavoitteiden kanssa. Lupamenettelyn piiristä poistuvat toiminnot ovat kuitenkin arvioitavissa ympäristön kannalta suhteellisen vähämerkityksisiksi. Lisäksi ympäristölupa vaaditaan edelleen näihinkin toimintoihin esimerkiksi silloin, jos niistä voi aiheutua vesistön pilaantumista tai naapuruussuhdelaissa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta.”³

Ongelmia viranomaisten välisissä toimivaltasuhteissa voi aiheuttaa se, että NaapL:ssa tarkoitetun rasituksen poistamisessa voidaan tilanteesta riippuen käyttää myös terveyden-suojelulakia, maankäyttö- ja rakennuslakia, vesilakia, jätelakia tai järjestyslakia.

4.2 YSL:n ja NaapL:n erilaiset lähtökohdat

Ympäristönsuojelulaki on julkisoikeudellinen laki ja pyrki suojaamaan yleistä ympäristötietä yksittäisten toimijoiden näkemyksistä riippumatta. Naapuruussuhdelaki puolestaan on perusteiltaan yksityisoikeudellinen, se antaa suojaa yksityisille intresseille toisen yksityisen aiheuttamalta rasitukselta. Sen tarjoama mahdollisuus puuttua naapurustossa harjoitettavaan immissioita tuottavaan toimintaan oli oleellisen tärkeä silloin, kun ei vielä ollut olemassa julkisoikeudellista lainsäädäntöä, jolla haittoja aiheuttavien toimintojen vaikutuksia voitiin säännellä. Vielä 1960 ja 1970-luvuillakin julkisen vallan mahdollisuudet puuttua immissioihin rajoituivat sijoituspaikan luvanvaraisuuteen sekä selkeästi terveysvaikutuksia aiheuttavien laitosten immissioiden rajoittamiseen lähinnä ns. pitkien piippujen menetelmällä. Kun ympäristönsuojelulainsäädäntö on kehittynyt 1960-luvun terveydenhoitolaista nykyiseen laajuuteensa, voidaan kysyä, onko enää aiheellista pitää mukana tuota yksityiselle toiminnan lähialueelle suojaa tarjoavaa NaapL:a julkisoikeudellisessa menettelyssä.

Naapurusoikeudelliselle ajattelulle on tyypillistä, että kiinnostuksen kohteena on naapurin oma kiinteistö ja sille aiheutuvat vaikutukset viereisen laitoksen toiminnasta. Riidan syy on yksityisomistuksen ja autonomian loukkaus. Naapuruussuhdelain perusteella ei voida rajoittaa päästöjä sinänsä vaan vain niiden vaikutusta (kohdekiinteistöllä). Naapurusoikeudellisesti savuhaittojen ehkäisemiseksi riittää savukaasujen johtaminen korkeammassa piipussa laajemmalle alueelle. Naapurusoikeudellinen haittojen vähentäminen on lähtökohdiltaan jälkikäteistä. Haitat, joita ei ole ennakkoon tunnistettu, voivat aiheuttaa korvausvelvollisuuden. Riitojen ratkaisijana toimii periaatteessa käräjäoikeus.

3 Tiivistelmä PeVL 23/2009 vp. Ympäristölupamenettelyn soveltamisalan kaventaminen.

Ympäristönsuojelulain antaman suojan kohteena on yksittäistä kiinteistöä laajempi alue, ”ympäristö”. Suojaa tarjotaan jo ennakolta: haittoja aiheuttavalle toiminnalle on saatava lupa, jossa haittojen määrää rajoitetaan kohtuullisiksi paitsi naapurin, myös laajemman ”ympäristön”, ekosysteemin ja globaalien tarpeiden kannalta. YSL mahdollistaa päästöjen rajoittamisen itsessään, ilman tarkkaa tietoa immissioiden aiheuttamasta rasituksesta. Ekologisesti ajateltuna ilmaan päässeet haitalliset savukaasut ovat haitallisia riippumatta siitä, kuinka laajaan ilmamassaan ne sekoittuvat. Loogista siis tässäkin mielessä olisi, että ympäristölupavelvollisuus olisi vain toiminnoilla, joilla on vaikutusta yleisiin etuihin.

Naapuruussuhdelain vanhahtava muotoilu myötävaikuttaa siihen, että sen tulkinnan alarajaa on vaikea nähdä. Naapurin mielestä kohtuuttomaksi koettu rasitus ei välttämättä täytä ympäristön pilaantumisen kriteeriä. Tällöin vaarana on, että viranomaisen ”ylitulkitsee” haittoja ja hyvin vähäisiltäkin toiminnoilta vaaditaan lupa ”varmuuden vuoksi”.

Lupa on eräänlainen osallistumiskehikko, joka tarjoaa mahdollisuuden sovittaa yhteen erisuuntaiset intressit järjestetyssä menettelyssä. Lupa antaa toiminnalle selkeät rajat, joissa toimien luvansaaja on suhteellisesti suojattu naapuruston toimintaan kohdistuvilta vaatimuksilta. Lupa turvaa investoinnin pysyvyyttä.⁴

Nykyinen naapuruussuhdelain väljä muotoilu mahdollistaa tarvittaessa hyvin monenlaisiin immissioihin puuttumisen. Perusteeksi ei tarvita ympäristön pilaantumisargumenttia tai näyttöä terveyshaitan mahdollisesta olemassaolosta. Intressiristiriitaan törmätään esimerkiksi arvioitaessa elinkeinotoiminnan aiheuttamaa rasitusta tai viihtyisyyshaittaa kesä-asuntoalueella. Meluohjearvot ovat jo nykyisin alhaisemmat loma-asuntoalueilla kuin vakituiseen käyttöön tarkoitettulla alueilla. Pitäisikö esimerkiksi hajuhaittoja tulkita samoin? Onko lomailijoita häiritsevä elinkeinotoiminta riittävä peruste lähistölle tulevan toiminnan ympäristöluvan vaatimiselle? Kyseessä on ristiriitaiset yksityiset intressit, joiden yhteen sovittamista voidaan toteuttaa paitsi tapauskohtaisessa lupaprosessissa myös maankäytön suunnittelussa tai antamalla emissio-ohjearvoja. Näistä huolimatta tarvitaan myös tapauskohtaisia keinoja.

Uuden toiminnan lupavelvollisuuden osalta ongelmana toiminnanharjoittajan kannalta on viranomaisen harkintavallan laajuus ja ennakoimattomuus NaapL lupaperusteen soveltamisessa. Myös naapuruston aktiivisuus voi vaikuttaa harkinnan lopputulokseen. Lupavelvollisuus voi tulla toiminnanharjoittajalle yllätyksenä ja viivästyttää toiminnan käynnistämistä merkittävästi.

4 Tarasti ym. 2015.

4.3 Hallinnollinen kuorma

NaapL 17 §:n mukaisen lupaperusteen poistaminen voisi aiheuttaa, että haitan kärsijät haavat ratkaisua kiistaan siviilioikeudellisella kanteella käräjäoikeudessa. Käytännössä haitan kärsijä nostaa käräjäoikeudessa kieltokanteen (NaapL 20 §), jolla pyritään saattamaan rasisutusta aiheuttavan toiminnan kielletyksi kokonaan tai osittain. Haitankärsijä olisi sidottu tuomioistuimen antamaan ratkaisuun.

Taulukossa 1. on esitetty käräjäoikeuksissa loppuun käsitellyt riita- ja hakemusasiat vuosina 2004-2013. Niiden kokonaismäärä valtakunnallisesti on ollut noin 200 kpl vuosittain⁵.

Taulukko 1. Käräjäoikeuksissa käsitellyt riita- ja hakemusasiat.

Vuosi	Lukumäärä
2004	201
2005	194
2006	242
2007	195
2008	217
2009	245
2010	221
2011	217
2012	203
2013	214

Näihin riita-asioihin sisältyvät mm. ”muut kiinteistöä koskevat riidat”. Näitä ei tilastokeskuksen tietokannassa ole tilastoitu erikseen. Käsiteltävien asioiden lukumäärä on pysynyt tasaisena. Tilastoista ei voida päätellä, että NaapL lupaperusteen käyttäminen vuodesta 2000 lähtien olisi vaikuttanut riita-asioita vähentävästi. Käräjäoikeuksien käyttämistä naapuruuskiistojen ratkaisemisessa vähentää käsittelyn kuluriski.⁶ Ennakkovalvontamenettelyitä pidetään myös kieltokannetta tehokkaampana immissiosuojakeinona.⁷ Lupamenettelyssä voidaan vaikuttaa immission syntymiseen, ei ainoastaan siitä aiheutuvaan, yhteen valittajaan kohdistuvaan haittaan.

⁵ Tilastokeskus

⁶ Heinonen 2016, s. 27–28.

⁷ Kuusiniemi 1992, s. 505.

Kuntien näkökulmasta NaapL lupaperusteen säilyttämistä tai poistamista pitäisi tarkastella naapuruussuhdekonfliktien aiheuttaman hallinnollisen taakan keventämisen kannalta. Kuntien ympäristöhallinnon resurssit ja osaaminen pitäisi kohdistaa ympäristövaikutusten kannalta merkittävien asioiden ratkaisemiseen. Kehittämistyön lopputuloksena tulisi olla valvonnan mahdollistava lupa tai muu päätös ja ratkaisumenettelyn vaatiman työmäärän on oltava oikeassa suhteessa haitan laajuuteen. Mikäli ennakkovalvonnasta luovutaan, on otettava huomioon, että lupien valvonnasta peritään toiminnan harjoittajalta valvontamaksu, mutta säännöllisen valvonnan ja luvituksen ulkopuolella olevan toiminnan valvonta ja konfliktien sovittelu rahoitetaan yleensä verovaroin⁸.

4.4 Ongelmien historiallinen tausta

Naapuruussuhdelain (NaapL, 26/1920) syntyä aikana kaikkinaisen ympäristösääntely oli vielä varsin vähäistä.⁹ Tuolloin ympäristöllisiä ongelmia lähestyttiin nimenomaan naapuruusnäkökulmasta. NaapL:n valmistelussa lähtökohtana oli, että laki on tarkoitettu pääsääntöisesti muuhun kuin taloudenpidosta aiheutuviin haittoihin.¹⁰ Nykyisinkin voimassa olevan 4 §:n¹¹ kaltaisten säännösten olemassaolo kuitenkin hämärtää tätä ajattelua. Naapuruus-oikeudelliselle ajattelulle on joka tapauksessa tyypillistä, että kiinnostuksen kohteena on naapurin oma kiinteistö ja sille aiheutuvat vaikutukset viereisen laitoksen toiminnasta. Riidan syy on yksityisomistuksen ja autonomian loukkaus.

Naapuruussuhdelain immissiokieltonormi oli alun perin puhtaasti yksityisoikeudellinen ja haitalliset ympäristövaikutukset oli tuolloin käytännössä mahdollisuus ottaa huomioon ai-noastaan kyseisen lain perusteella.¹² Luvan haku oli toiminnanharjoittajan omassa harkinnassa.¹³ Vanhan terveydenhoitolain (469/1965, THL) sijoitusluvassa oli mahdollisuus puut-

⁸ kuntaliiton kommentti tässä selvitystyössä

⁹ Jo vuoden 1734 lain maakaareissa ja rakennuskaareissa on määräyksiä, jotka ovat sukua nykyiselle naapuruus- ja ympäristölainsäädännölle. Maakaaren 7 luvun 5 §:n mukaan kaupungissa asunnon tullessa myyntiin oli lunastus-oikeus naapurilla, jos tämä koki tuntuva haittaa toisen huoneesta. ”Jos jollakulla on tuntuva haittaa toisen huoneesta, niin kuin räystäsvedestä, pimittämisestä, akkunoista, aukoista, veden valumisesta, ja muuta vastusta, taikka jos hänellä on ahdas talo tahi talonasema, niin olkoon hänelläkin lunastamisoikeus.” Laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta (122/1919) määrittelee edelleen eräät ympäristöä kuormittavat elinkeinotoiminnot luvanvaraisiksi, 21 §: ”Jos teollisuuslaitoksen käyttövoimana on vesi, höyry, kaasut, sähkö tahi muu luonnonvoima, on sekä laitoksen rakentamisessa että käyttövoimaa käytettäessä noudatettava, mitä siitä on säädetty. Siitä, mitä ammattityössä on varten otettava työtekijäin ja työpaikan lähellä asuvien suojelemiseksi, on erittäin säädetty.”

¹⁰ Kuusiniemi 1992, s. 233, viitattu LVK 1914:3 s. 59.

¹¹ NaapL 4 §: Likavettä älköön niin kaadettako tai johdettako älköönkäte jätteitä pantako sellaiseen paikkaan, että naapurille tai muulle lähellä asuvalle sen kautta aiheutuu haittaa.

¹² Kuusiniemi 1992, s. 91 alav. 233 sekä siinä olevat viitteet: Pekkanen 1973, s. 286 ja 290, Wallin 1975, s. 723, Holma s.199.

¹³ LVK 1914:3, s. 62 – 63. Esimerkkinä Kuusiniemellä 1992 (s. 91 alav. 233) on ratkaisut KHO 1963 A II 166, 1967 A II 45 ja 1969 A II 123.

tua ainoastaan toimintoihin, joiden voitiin katsoa aiheuttavan terveysvaikutuksia. 1970-luvulla korkein hallinto-oikeus muutti ratkaisukäytäntöään siten, että NaapL:n 17 §:n kieltoa ryhdyttiin soveltamaan myös hallintolainkäytössä ja hallintomenettelyssä.¹⁴ Niin sanottujen ”sikalaprejudikaattien”¹⁵ vaikutuksesta THL:n ja NaapL:n systemaattinen ero loiveni.¹⁶ Tuolloin alettiin vaatia, että laitoksen aiheuttamat haitat oli arvioitava ennalta, viimeistään rakennusluvan myöntämisen yhteydessä.¹⁷ Vuonna 1978 tuli voimaan naapuruussuhdelain muutos, jonka mukaan kohtuutonta rasisusta aiheuttavien laitosten toimintaan piti hankkia rakennuslautakunnan päätös siitä, kuinka lähelle naapurin maata laitos saatiin perustaa tai varasto sijoittaa.

1980-luvulla ympäristöoikeus ja –hallinto kehittyivät voimakkaasti ja perinteisen terveydenhoitolain rinnalle säädettiin muun muassa ilmansuojelulaki ja meluntorjuntalaki. Meluntorjuntalain (382/1987) 12 §:ssä todettiin melua aiheuttavien laitosten luvista, että laitosten sijoittamiseksi vaadittavista erityisistä luvista säädetään terveydenhoitolaissa ja eräistä naapuruussuhteista annetussa laissa. Tämä rinnakkaisuus säilyi edelleen vuoden 1992 ympäristölupamenettelylain alkuperäisessä 2 §:n 2 momentissa, jossa oli maininta, ”jos ympäristölupaan sisältyi ainoastaan eräistä naapuruussuhteista annetun lain 18 §:ssä tarkoitettu sijoitusratkaisu, asia piti käsitellä rakennuslainsäädännön mukaisessa lupamenettelyssä”. NaapL ja YSL ovat säilyneet rinnakkaisina nykyisyyteen saakka.

Jo vuonna 1992 hallituksen esityksessä laiksi ympäristövahinkojen korvaamiseksi todettiin, että naapuruussuhdelain oikeuskäytäntö on osittain irtautunut ilmaisullisesti vanhahtavan lakitekstin sanataarkasta tulkinnasta.¹⁸ Tämä kuilu lakitekstin ja nykykäytännön välillä on edelleen kasvanut. Nykyisen kehittyneen ympäristölainsäädännön aikana voisikin ajatella, että naapuruussuhdelaki kohdistettaisiin koskemaan nimenomaan suhteellisen pienimuotoisia, lähinnä asumisesta ja pienimuotoisesta elinkeinotoiminnasta johtuvia immissioita. Voitaisiin lähteä siitä, että ympäristölupavolliselle toiminnalle annettavat määräykset pilaantumisen ehkäisemiseksi tarjoavat riittävän suojan myös naapureihin kohdistuvan kohtuuttoman rasituksen osalta ilman viittausta naapuruussuhdelakiin Koska yksiselitteinen rajanveto kotitalouden, pienimuotoisen elinkeinotoiminnan ja vähän isomman elinkeinotoiminnan aiheuttamien haittojen välillä on mahdotonta, voidaan tämä keinotekoinen raja vetää yhtä hyvin kotitalouden ja elinkeinotoiminnan välille, kuin pienimuotoisen ja laajemman elinkeinotoiminnan välille. Tämä rajanveto ei siis ole oleellinen peruste sille,

14 HE 165/1992, Yleisperustelut, 1. Nykyinen tilanne, 1.3. Laki eräistä naapuruussuhteista.

15 Sikalaprejudikaateilla tarkoitetaan KHO:n päätöksiä KHO 1971 A II 79, 1972 A II 85, 1973 A II 101–102 ja 1974 A II 74. Kuusiniemi 1992, s. 91 alav. 233.

16 Kuusiniemi 1992, s. 91.

17 Kuusiniemi 1992, s. 91.

18 Hallituksen esitys laiksi ympäristövahinkojen korvaamisesta ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 165/1992), Yleisperustelut, 1. Nykyinen tilanne, 1.3. Laki eräistä naapuruussuhteista.

että NaapL:n ja YSL:n välinen suhde tulisi säilyttää nykyisellään.¹⁹ Naapuruussuhdelakiin voitaisiin sisällyttää sovittelumahdollisuus, jolloin vähäpätöisimmät kiistat tulisi ratkaistuksi sovittelulla ja vain merkittävimmistä tapauksista lähdetäisiin valittamaan käräjäoikeuteen.²⁰

YSL:n (86/2000) lainvalmistelusta käy ilmi, että viittauksella NaapL 17 §:ään tarkoituksena oli antaa suoja tapauksissa, joissa asuinalueilla tai niiden välittömässä läheisyydessä harjoitetaan pienimuotoista yritystoimintaa, josta voi aiheutua haju- ja meluhaittaa naapurustolle, minkä vuoksi toiminnan aloittaminen edellyttäisi *sijoituspaikan sopivuuden arviointia ennakolta*. Hallituksen esityksen mukaan NaapL mukainen hallinto- ja oikeuskäytäntö ohjaisi myös jatkossa säännöksen tulkintaa.²¹ Perusteluista voi päätellä, että tarkoituksena oli soveltaa lainkohtaa sellaiseen pienimuotoiseen toimintaan, joka ei muutoin olisi luvanvaraista, mutta olisi sitä sijaintipaikkansa eli häiriintyvien kohteiden läheisyyden perusteella.

Tarastin työryhmän²² mukaan tarkoituksena oli yhtäältä varmistaa naapureiden oikeus-suoja, mutta toisaalta myös turvata toiminnanharjoittajan asema jälkikäteisiltä toimintaan kohdistuvilta vaatimuksilta. Ympäristönsuojelulakia säädettäessä naapuruussuhdelakia muutettiin niin, että luvan saaneen toiminnan aiheuttamaa kohtuutontakaan räsitusä ei voitu vaatia poistettavaksi käräjäoikeudessa nostettavan kanteen perusteella. Nyt voimassa olevan naapuruussuhdelain 19 §:n 1 momentin mukaan räsitusä ei saa määrätä poistettavaksi naapuruussuhdelain nojalla, jos räsitus aiheutuu toiminnasta, joka on ympäristönsuojelulain mukaan luvan- tai ilmoituksenvaraista tai josta on tehtävä mainitun lain 116 §:n mukainen ilmoitus rekisteröintiä varten.

YSL:n (527/2014) lakimuutosten valmistelussa ei enää perustella NaapL lupaperustetta erikseen. Sen sijaan yleiseen lupavelvollisuuteen tehtiin tärkeä periaatteellinen muutos, jossa luvanvaraisten laitosten luettelo siirrettiin ympäristönsuojeluasetuksista suoraan lakiin. Muutoksen perusteluissa viitataan perusoikeussäännöksiin. ”Elinkeinovapaudesta seuraa muun ohella, että toiminnan luvanvaraisuudesta on aina säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeuden rajoitusta koskevat tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset”²³. Tätä ilmentää luvanvaraisten laitosten luettelon siirtäminen lakiin. Tästä perustuslakinäkökulmasta tarkastellen on ristiriitaista, että NaapL 17 §:n nojalla kunnan viranomainen voi määrätä omalla harkinnallaan lupavelvolliseksi toimintaa, jonka haitat voivat olla vähäisiä verrattuna laitosluettelossa mainittuihin toimintoihin.

19 Ks. Hollon 1991 (s. 466–467) pohdintaa aiheesta.

20 Ks. Heinonen 2016.

21 HE 84/1999 vp.

22 Tarasti ym. 2015.

23 HE 257/2014 vp s. 58

5 NaapL lupaperuste ympäristöluvissa v. 2000–2016

5.1 Aineisto

NaapL lupaperusteen nykyisen käytön laajuus selvitettiin yhteistyössä Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) kanssa. SYKE keräsi samanaikaisessa Kuntalupa-hankkeessa kuntien voimassa olevat lupapäätökset v. 2000-2016 ja poimi ja lähetti tämän selvityksen tekijöille niistä tapaukset, joissa oli viitattu NaapL 17 §:ään lupaperusteena. Manner-Suomen 297:sta kunnasta kyselyyn oli vastannut 19.12.2016 mennessä 271 kuntaa. Näistä 164 kuntaa oli toimittanut kaikki lupapäätökset, muiden osalta aineistossa oli puutteita.

Tähän selvitykseen käytetty aineisto perustuu 210 kunnan lähettämään lupa-aineistoon. Kun Manner-Suomessa on kuntia 297 kpl, kattaa aineisto noin 91 % Suomen kunnista. Syken arvion mukaan luvitettuja toimintoja oli saaduissa lupapäätöksissä 8005 kpl. Kun otetaan huomioon vastausprosentti ja puutteet vastanneiden kuntien lähettämässä aineistossa, voidaan arvioida, että kuntien luvittamia toimintoja Manner-Suomessa on noin 9000 kpl.

Lisäksi havaittiin, että myös valtion ympäristölupaviranomaiset (aluehallintoviranomaiset ja ympäristölupavirasto) ovat käyttäneet NaapL lupaperustetta. SYKE on tilastoinut valtion viranomaisten ympäristölupapäätökset vuodesta 2005 lähtien vuosittain. NaapL lupaperusteeseen oli viitattu 2005-2013 yhteensä 22 tapauksessa²⁴. Tarkemman läpikäynnin nojalla todettiin, että näistä 18 oli lupavelvollisia jo laitosluektion perusteella. Neljä tapausta oli sellaisia, joissa NaapL oli ainoa lupaperuste. Ne otettiin mukaan aineistoon oman ryhmänään, vaikka toimeksianto oli rajattu vain kuntien lupapäätöksiin.

24 Attila, Mikko (2015). *Ympäristönsuojelulain mukaiset valtion ympäristölupapäätökset 2012–2013*, Suomen ympäristökeskuksen raportteja 14/2015. Vastaavat julkaisut vuosittain 2006-2012.

5.2 Päätösten lukumäärä ja jakautuminen kuntien kesken

Vastanneista 138 kuntaa ei ollut oman ilmoituksensa mukaan käyttänyt NaapL lupaperustetta kertaakaan. Määräpäivään mennessä aineistoksi oli saatu 166 lupapäätöstä, joissa lupaperusteena oli viitattu NaapL 17 §:ään. Tarkemman tarkastelun jälkeen todettiin, että näistä merkittävä osa (54 kpl) oli sellaisia, jossa toiminta oli lupavelvollinen jo YSL:n laitosluettelon perusteella. Näitä tapauksia ei tässä selvityksessä tarkastella yksityiskohtaisesti, koska NaapL lupaperusteen poistaminen laista ei vaikuttaisi olennaisesti näihin tapauksiin. Jäljelle jäi 112 tapausta, jossa NaapL 17 § oli ainoa lupaperuste. Näitä tapauksia löytyi 59 kunnasta. 33 kuntaa oli käyttänyt lupaperustetta (ainoana perusteena) yhdessä tapauksessa. 26 kuntaa oli käyttänyt ko. lupaperustetta (ainoana perusteena) 2-7 tapauksessa. Näihin sisältyy yksi tapaus, jossa toiminnanharjoittajaa oli kehoitettu hakemaan lupaa NaapL lupaperusteella, mutta lupaviranomainen päätti, että toimintaan ei tarvita ympäristölupaa ja ratkaisi asian sen sijaan antamalla yksittäisiä määräyksiä haitan ehkäisemiseksi.

Taulukko 2. NaapL 17 §:n lupaperusteen käyttö kunnittain

Aineisto	kpl
Aineiston edustama kuntien lukumäärä	210
Kunnat, joissa ei yhtään NaapL lupatapausta	138
NaapL 17 § ainoana lupaperusteena käyttäneitä kuntia	59
NaapL lupaperustetta kerran käyttäneitä kuntia	33
NaapL lupaperustetta useasti (2-7 kertaa) käyttäneitä kuntia	26

Lupatapaukset on luetteloitu tämän selvityksen liitteessä 1.

Löydettyjen NaapL lupatapausten lukumäärä (112 kpl) edustaa 1,4 % kuntalupien kokonaismäärästä aineistossa (8005 kpl). Kun otetaan huomioon kunnat, jotka eivät lähettäneet kaikkia lupapäätöksiään Sykelle, voidaan arvioida, että NaapL lupatapauksia (ainoana lupaperusteena) olisi kaikkiaan enintään 150 kpl.

Lisäksi aineistosta löytyi 54 lupapäätöstä, jossa oli käytetty NaapL lupaperustetta laitosluettelon tai muun luvanhakuvelvollisuuden lisäksi. Useimmissa tapauksissa viittaus NaapL lupaperusteeseen oli tarpeeton, eikä mahdollinen kohtuuton rasitus muilta osin ilmennyt päätöksen sisällössä ja perusteluissa. Osa päätöksistä oli rajatapauksia, joissa viranomainen saattoi olla epävarma lupavelvollisuudesta laitosluettelon perusteella ja mahdollisesti käytti NaapL lupaperustetta vahvistamaan luvanhakuvelvollisuutta. Tällaisia tapauksia olivat mm. kennel, eläinten hautausmaa, ylijäämämaiden läjitysalue, risujen ja haravointijätteen murskaus, mullan valmistus, lumenkaatopaikka ja strutsitila. Muutamassa tapauksessa luvan kohteena oli jätteiden murskaus (rakennuspuujäte, puutarhajäte) yhdessä

puhtaan harvennuspuiden kanssa. Laitosluettelon perusteella vain jätteen murskaus olisi lupavelvollista. NaapL lupaperusteella luvan piiriin saatiin koko murskaustoiminta raaka-aineesta riippumatta.

5.3 Lupatapaukset toimialoittain

Lupatapauksen jakautuminen toimialoittain on esitetty taulukossa 2.

Taulukko 3. NaapL 17 §:n lupaperusteen jakautuminen toiminnoittain

Toiminnan tyyppi	tapauksia
tuulivoimala	24
muu kuin laitosluettelossa mainittu teollisuus	20
kiven louhinta ja murskaus	12
harjoitus- ja testausalueet	10
bioenergian käsittely	10
puun mekaaninen käsittely	8
perustuspaalujen kyllästys	6
maatalous ja kalatalous	5
huvi- ja harrastustoiminta	5
eläinten pito	4
jätteenkäsittely	3
lämpökeskus	2
logistiset palvelut	2
autokorjaamo	1
YHTEENSÄ	112

Eniten lupaperustetta on käytetty tuulivoimaloiden luvittamiseen. Yhdellä luvalla saatettiin luvittaa joko yksittäinen voimala tai jopa 32 tuulivoimalan tuulipuisto. Useissa tapauksissa tuulivoimala sijoitettiin hyväksytyn tuulivoimaosayleiskaavan mukaan, mutta lupa saatettiin vaatia kullekin yksittäiselle voimalalle tai yksi lupa kunkin toiminnanharjoittajan laitoksille.

Teollista valmistustoimintaa oli luvitettu 20 päätöksessä. Tällaisia, laitosluettelossa mainitsemattomia toimintoja olivat mm. veneiden, metallituotteiden, muovituotteiden, sisustus- ja akustiikkalevyjen valmistus, hiekkapuhallushalli, liimapalkkituotanto, hautakiviveistämö, räjäytyshitsauslaitos ja sahatavaran lämpökäsittelylaitos. Toiminnot sijaitsivat teolli-

suuskortteleissa tai pientalovaltaisilla alueilla. Luvanhakukynnyksen ylitykseen on usein vaikuttanut sijainti asuinalueella tai erityistä suojaa vaativien toimintojen läheisyys (koulu, päiväkot, leipomo, mittauslaitos, loma-asuntoalue).

Kiviaineksen louhinta ja murskaus esiintyivät toimialana 12 tapauksessa. Toiminta sisältää kiviaineksen irrotuksen räjäyttämällä, jonka jälkeen aines murskataan pienemmäksi. Yleensä kyse oli toiminnasta, jota harjoitetaan liikkuvalla murskauskalustolla lyhyitä aikoja muutaman kerran vuodessa. Useissa tapauksissa lupaa oli haettu varsin mittavallekin toiminnalle, jonka keskimääräinen vuosittainen toiminta-aika varsin ilmeisesti olisi ylittänyt laitosluettelossa mainitun kynnyksen. Jostakin syystä lupaperusteeksi oli kuitenkin valittu NaapL lupaperuste.

Harjoitus- ja testausalueiden toiminnot käsittävät kaksi pelastuslaitoksen harjoitusaluetta, VTT:n palolaboratorion, paalutuskoneiden testausalueen sekä liukkaan kelin ajoharjoittelurajoja. Harjoituksissa on syntynyt melua ja koepolttojen seurauksena savukaasuja ja hajuja. Paalutustestausalueella kyse on ollut iskupään lyönnistä testauspetiin, josta syntyy iskumaista melua. Ajoharjoittelurajat olisi mahdollisesti voitu luokitella moottoriurheilurajoiksi, jotka ovat luvanvaraisia laitosluettelon nojalla.

Metsätähteen, risujen, kantojen yms. bioenergian varastointi- ja haketus- tai murskausasemia oli luvitettu kymmenen tapausta melusta ja pölystä aiheutuvan rasituksen perusteella.

Puun mekaaniseen käsittelyyn liittyviä toimintoja oli kahdeksassa tapauksessa (höyläystä, sahausta, hirsiveistäminen). Luvanhakukynnys on ylittynyt melun vuoksi, aiheuttajina sirkkelit, höyläkoneet sekä pölynpoistolaitteet. Toiminta on yleensä sijoittunut maaseutuvaltaiseen ympäristöön.

Huvi- ja harrastustoiminta sekä liikenteen palveluihin kuuluneita toimintoja oli neljässä tapauksessa. Toiminnot ovat sisältäneet golfharjoituskentän, huvipuiston sekä kaksi esiintymis/tanssilavaa. Tyypillistä näille toiminnoille on toiminnan sijoittuminen siten, että naapurit ovat varsin lähellä ja alttiita meluvaikutuksille. Myös myöhäinen toiminta-aika on katsottu haitankärsijöiden kannalta ongelmalliseksi.

Maa- ja kalatalouteen luokitellut tapaukset käsittivät kaksi viljankäsittelylaitosta, lietelantasäiliön, lintujen karkotuslaitteen turkistarhalla ja kalankäsittelylaitoksen. Kohtuuttoman rasituksen vaaraa aiheuttavat immissiot olivat melu, pöly tai haju. Viljankuivausta ja lietelantasäiliötä voidaan pitää tavanomaisena toimintana maaseutumaisella alueella.

Eläinten pitoon liittyviä lupatapauksia oli 4 kpl. Kyseessä oli kennel, ajokoiratarha, hevos-talli ja riistaeläintarha. Rasitusta aiheuttivat haukunnasta aiheutuva melu ja ulosteiden ha-

ju ja epäillyt vesistöhaitat. Lisäksi yhdessä tapauksessa oli luvitettu strutsitarha, mutta siinä toisena lupaperusteena oli sijainti tärkeällä pohjavesialueella.

Kolmessa tapauksessa toiminta liittyy jätteen käsittelyyn. Kaksi tapauksista oli lumenkaatopaikkoja ja kolmas rakennustuoteteollisuuden jätteiden murskausta. Tapaukset olisi mahdollisesti voitu tulkita laitosluettelossa mainituksi ammattimaiseksi tai laitospäiväiseksi jätteen käsittelyksi.

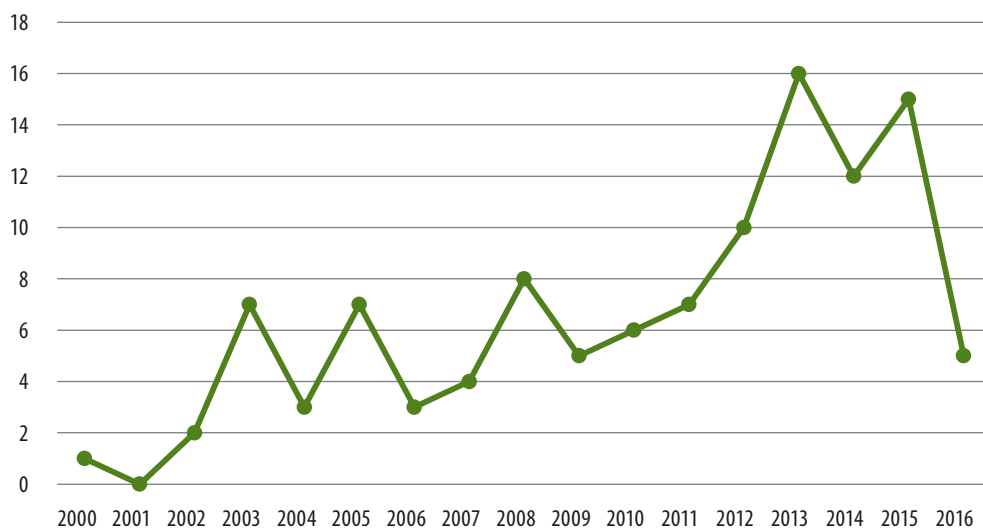
Lämpökeskustapauksia on ollut kaksi. Kyseessä olivat pieni pellettilämpökeskus ja hakeämpökeskus taajama-alueella.

Kahdessa luvassa oli kyseessä logistiikkakeskus, toisessa päivittäistavarakaupan ja toisessa metallituotteiden lastauspaikka. Lastauksesta ja liikenteestä aiheutuu melua. Yhdessä tapauksessa pientaloalueella sijaitseva automaalaamo veloitettiin hakemaan lupaa.

Erikoinen tapausryhmä oli yhdessä kaupungissa tapahtunut peruskorjaukseen liittyvä koetilaluonteinen toiminta. Näitä tyypiltään identtisiä tapauksia oli kuusi. Rakennusten perustuksiin ruiskutettiin kemikaalia (boori-bentoniittihyytelö), jonka on määrä hidastaa perustuspaalujen lahoamista. Luvanhakuvelvollisuus ylittyi käytetyn kemikaalin aiheuttaman mahdollisen ympäristö- ja terveysvaaran vuoksi. Luvituksella haluttiin varmistaa kemikaalin leviämisen ehkäisy sekä ehkäistä nykyisten ja tulevien asukkaiden altistumisriski.

5.4 Ajallinen jakautuminen

Ensimmäinen tapaus, jossa NaapL lupaperustetta käytettiin, on vuodelta 2000. Viimeisimmät lupaperusteen soveltamistapaukset ovat vuodelta 2016. Lupaperusteen käyttö on hieman kasvanut vuosina 2012-2015. Tämä johtuu suurelta osin tuulivoimala- ja bioenergiatapauksista. Vuoden 2016 osalta aineisto on keskeneräinen.



Kuva 2. NaapL lupaperusteen (ainoana perusteena) esiintyminen aineistossa

5.5 Immissiotyypit ja kohtuuttoman rasituksen ehkäisy

Ylivoimaisesti yleisin immissiotyyppi oli melu. Usein melun yhteydessä esiintyi myös pölyä ja tärinää (kivenmurskaus, haketus, viljan käsittely, hiekkapuhallus yms.). Puun lämpökäsittelyssä, eläinten pidossa, kalanjalostuksessa ja lietelannan käsittelyssä pääasiallinen immissio oli haju. Tuulivoimaloiden yhteydessä mainittiin myös välke, maisemahaitta, jääkokkareiden putoamisen vaara, sähkömagneettiset häiriöt ja häiritsevät varoitusvalot. Yksittäisissä tapauksissa mainittiin jätteiden ja jätevesien aiheuttama vesistön, pohjaveden tai maaperän pilaantumisen vaara. Eräissä naapureiden muistutuksissa vedottiin myös yleiseen ympäristönsuojeluintressiin, kuten lintujen suojeluun.

Perustusten lahonestokäsittelyssä hulevesien ja maaperän pilaantumisen vaaraa ja kemikaalialistuksen vaaraa aiheutti vaarallisen kemikaalin käyttö. Luvituksen avulla viranomaisen halusi myös varmistaa, että tieto kemikaalin esiintymisestä maaperässä säilyisi kiinteistön tulevien käyttäjien tiedoksi²⁵.

Useimmissa päätöksissä mainitaan runsaasti erilaisia ympäristövaikutuksia. Seuraavassa taulukossa on tilastoitu vain ne immissiot, joista aiheutuvan rasituksen pienentämiseen on päätöksessä kiinnitetty erityistä huomiota.

²⁵ Turun entisen ympäristöpäällikön Mikko Jokisen haastattelu, 2016.

Taulukko 4. Immissioiden esiintyvyys lupatapauksissa (n=112)

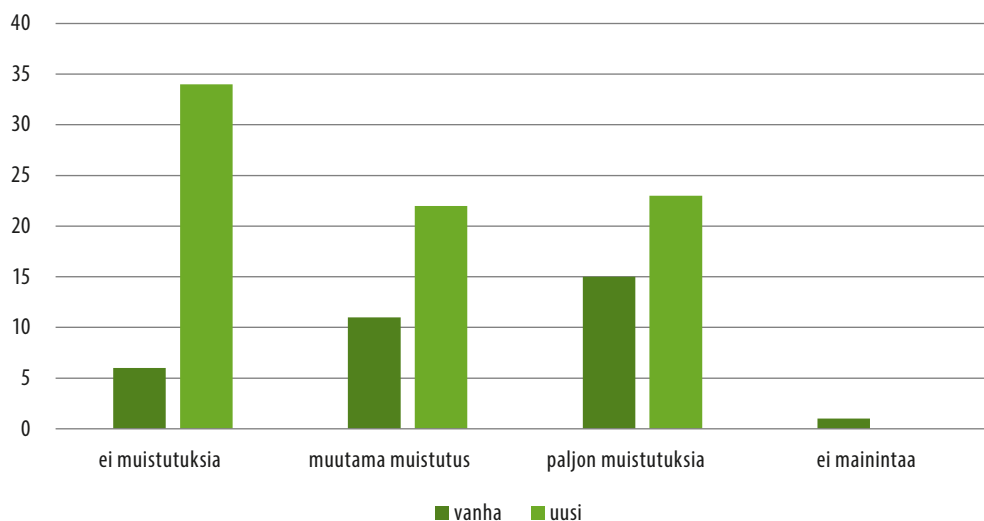
Immissio	kpl
melu	98
pöly	21
välke	20
haju	12
maisemahaitta	8
maaperän pilaantumisen vaara	7
tärinä	4
jätteet	4
savu	3
jätevesi	3

Haettu lupa toiminnalle on myönnetty kaikissa tarkastelluissa tapauksissa yhtä lukuun ottamatta. Yhdessä tapauksessa viranomaisen katsoi, että ympäristölupa ei ole tarpeen, sillä kohtuuton rasitus voidaan ehkäistä antamalla toiminnanharjoittajalle yksittäisiä määräyksiä.

5.6 Olemassa oleva vai uusi toiminta

Lupatapauksista 33 päätöstä on annettu olemassa olevalle toiminnalle ja 79 päätöstä koski suunniteltua toimintaa. Tämä havainto on yllättävä, koska olisi voinut olettaa, että NaapL lupaperustetta käytetään enemmän tapauksiin, joissa rasitus on jo aiheutunut ja synnyttänyt naapurikonfliktin. Havainnon perusteella viranomaiset käyttävät lupaperustetta aktiivisesti ehkäisemään konfliktien syntymistä.

Tätä johtopäätöstä tukee myös lupahakemuksista annettujen muistutusten määrä. Muistutuksia oli annettu selvästi enemmän suunnitelluista, uusista toiminnoista kuin olemassa olevasta toiminnasta. Tämäkin siis viittaa siihen, että lupaperustetta ei käytetä kovin yleisesti ratkaisemaan jo syntyneitä naapuriuskonflikteja.



Kuva 3. NaapL lupahakemuksista annettujen muistutusten määrä

5.7 Laitosluettelon lupakynnyksen alittavat tapaukset

Kuntien lupa-aineistoista käy ilmi, että NaapL lupaperustetta on muutamissa tapauksissa käytetty toimintoihin, joiden laajuus tai toiminta-aika on selvästi YSL laitosluettelossa olevan lupakynnyksen alapuolella. Esimerkiksi kivenmurskaustoiminnoissa lupaa on vaadittu, vaikka toiminnan kesto olisi vuosittain pari viikkoa, kun laitosluettelon lupakynnys on 50 päivää. Joissakin tapauksissa syynä voi olla toiminnanharjoittajan halu saada toiminta luvitetuksi varmuuden vuoksi tulevaisuudessa kasvavaa toimintaa varten. Toisaalta syynä voivat olla olosuhteet, jossa suojaetäisyys häiriintyvään kohteeseen on kovin pieni. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että NaapL lupaperustetta käytettäessä on lupavelvollisuuden kynnys laskettu joissakin tapauksissa varsin matalalle, kun toimintoja verrataan laitosluettelossa käytössä oleviin lupakynnyksiin. Esimerkkejä:

Toiminnanharjoittaja haki lupaa soran murskausta varten. Soran murskaus tapahtuu siirrettävällä murskaamalla maanantaista perjantaihin kello 7-22. Yhteensä murskauslaitoksen toiminta kestää 40 tuntia. Lisäksi soran kuljetusta ja kuormaamista 30 tuntia. Immissiovaikutukset ovat lähinnä melua, jota torjutaan varastokasan asettelulla. Lähin naapuri n. 500 m. murskausasemasta. Lupa myönnettiin (Hämeenlinna 2013).

Ympäristölupaa haettiin olemassa olevaa kiviaineksen louhinta- ja murskaustoimintaa varten. Aiemmin toiminnasta on tehty meluilmoitus. Toiminta sijoittuu maa- ja metsätalousvaltaiselle alueelle, jossa lähin naapuri on 150-200 m. etäisyydellä. Toiminnasta aiheutu tärinää ja melua, jota rajoitetaan melusteillä. Toimintaa on 20 päivää vuodessa, arkisin kello 6-22. Lupa myönnettiin (Hämeenlinna 2012).

5.8 Rekisteröintimenettelyyn kuuluvat tapaukset lupa-aineistossa

Laitosluetteloa kevennettäessä toimintoja on siirtynyt rekisteröintimenettelyyn piiriin. Kemialliset pesulat ja orgaanisia liuottimia käyttävät laitokset ja toiminnot ovat rekisteröintimenettelyyn piirissä. Vuonna 2010 rekisteröintivelvollisuuden piiriin siirrettiin pienet lämpölaitokset, asfalttiasemat ja polttonesteiden jakeluasemat. Lupa-aineistossa on yksi asfalttiasema, mutta tuolloin rekisteröintimahdollisuutta ei vielä ollut. Sen sijaan aineistossa on lämpölaite, joka oli luvitettu NaapL 17 §:n perusteella, vaikka toiminta oli rekisteröintimenettelyyn piirissä.

Ympäristölupa myönnettiin pellettilämpökeskusta varten. Pellettikattilan teho on 3 MW, jonka lisäksi laitospaketti sisältää 2 ja 5 MW:n huippukuormalaitoksen sekä 2 ja 4 MW:n varakattilat. Lämpökeskuksen immissiovaikutukset syntyvät lähinnä ympärivuorokautisesta käyttämisestä sekä pelletin ajoittaisista autokuljetuksista (Ikaalinen 2014).

5.9 Valtion viranomaisen lupapäätökset

Valtion viranomaisten lupapäätöksistä löytyi neljä tapausta, jotka luvitettiin yksinomaan NaapL 17 §:n perusteella: räjäytyshitsausyksikkö, turvetuotanto, polttoaineiden varastointi- ja käsittelykenttä sekä lintujen karkoituslaitteen käyttö. Lisäksi viidennessä tapauksessa - puolustusvoimien ampumisharjoitusalueen tapauksessa - NaapL 17 § oli tärkeä lupaperuste, vaikka tässä tapauksessa harjoitusalue rinnastettiin ampumarataan, joka on luvanvarainen jo YSL:n laitosluettelonkin perusteella.

Valtion viranomainen käsittelee ympäristölupahakemuksen YSL:n 34 §:n tapauksissa eli jos esimerkiksi hanke aiheuttaa vesistön pilaantumista tai jos toiminta sijaitsee usean ympäristönsuojeluviranomaisen toimialueella. Valtion viranomainen ratkaisee lupa-asian myös silloin, kun kyse on sotilaskäyttöön tarkoitetusta toiminnasta.

Räjäytyshitsausyksikön kohdalla toimivalta siirrettiin valtion lupaviranomaiselle toiminnan vaikutusten erityislaatuisuuden vuoksi. Turvetuotannon kohdalla oli kyse merkittävien ympäristövaikutusten mahdollisesta aiheutumisesta.

Ampumaratatapauksessa ilmanpaineiskuista ja tärinästä aiheutuva rakennuksissa havaittava värähtely ja rakenteiden huojunta on erityisesti yöaikana ja loma-aikana katsottava erityisen häiritseväksi ja siten myös viihtyisyyttä huomattavasti alentavaksi. Haittaa oli pidettävä tällöin kohtuuttomana rasituksena. Tämän vuoksi luvan edellyttämät rajoitukset

on annettu siten, että raskaiden aseiden käytöstä aiheutuvaa haittaa voitaisiin ehkäistä erityisesti yöaikaan ja kesäaikaan.

Turvetuotannon tapauksessa ympäristölupavirasto oli aiemmin hylännyt nyt kyseessä olevaa aluetta koskevan hakemuksen. Lupa hylättiin, *koska alueen katsottiin olevan liian lähellä asutusta ja näin aiheuttavan sille kohtuutonta räsitusä. Päätöksen mukaan toiminnan harjoittamisen aiheuttamia pölyhaittoja ei voida riittävän tehokkaasti estää istutuksilla eikä muilla torjuntatoimenpiteillä. Päätöksessä todetaan lisäksi, että turvetuotannosta aiheutuva melu on etenkin iltaisin ja öisin häiritsevää. Lupaa turpeen tuotantoon samalla alueella haki nyt toinen toiminnan harjoittaja. AVI myönsi luvan ehdoilla, joilla tehostettiin merkittävästi melun ja pölyn aiheuttaman räsituksen ehkäisyä. Luvassa sovellettiin YSL:n (86/200) säännöksiä, koska hakemus oli tullut vireille ennen uuden YSL:n voimaantuloa.*

Kiinteän polttoaineen käsittelyn tapauksessa toiminta liittyi aiemmin valtion viranomaisen luvittaman toiminnan kokonaisuuteen. Kunnan ympäristöviranomaisen lausunnossa varastoalueen sijoittamista kyseiselle alueelle ei puolleta hakemuksessa esitetyllä tavalla, koska alueen välittömässä läheisyydessä (alle 100 metriä lähimpään asuttuun talouteen) on asuntoalue. Pöly- ja meluhaitta ovat em. asuntoalueella ilmeisiä kunnan viranomaisen mielestä. Voimassa olevan asemakaavan mukaan alueelle ei tule sallia ympäristöhäiriötä aiheuttavaa tai maisemaa rumentavaa varastointia. Varastoalueen toteuttaminen esitetysssä muodossa on *kaavan vastainen*. Mikäli ympäristölupa kuitenkin myönnetään, tulee lupamääräyksiin varmistaa, millaisin rakentein, suojauksiin ja toimintatavoin voidaan varmistua siitä, ettei toiminnasta aiheudu lähiasutukselle pöly- tai meluhaittaa tai lisäkuormitusta alapuolisille alueille. Tässä tapauksessa ympäristölupa katsottiin siis välttämättömäksi, jotta kaavamääräyksissä kielletyt vaikutukset voitaisiin ehkäistä.

Lintujen karkoituslaitteen tapauksessa syy valtion viranomaisen toimivaltaan sijainti usean ympäristönsuojeluviranomaisen toimialueella. Impulssimaisesta melusta aiheutui kohtuutonta räsitusä laajalla alueella. Toiminta on satokautena jatkuvaa, joten sitä ei voitu ratkaista tilapäistä melua koskevassa ilmoitusmenettelyssä.

5.10 Muutoksenhaku NaapL lupaperusteesta

Vaasan hallinto-oikeudessa oli vuosina 2000-2016 ollut 39 ratkaisua, joissa NaapL 17 § oli ollut sovellettuna lainkohtana. Näistä kuudessa oli arvioitu NaapL 17 §:ää luvanhakukynnyksenä. Näistä eteni edelleen KHO:een kolme tapausta. Tapaukset on esitelty taulukossa 5.

Oikeustapaukset NaapL lupaperusteiden soveltamisesta

VaHaO tunnistus	Tiivistys asiasta:
13/0063/1	Yksityishenkilö oli hakenut <i>maastoliikennelupaa</i> maastossa tapahtuvaan harjoitusajoon (enduro), johon kunta oli luvan myöntänyt. Naapuri oli vaatinut, että hanke tulisi ympäristöluvitusta meluvaikutustensa vuoksi NaapL 17 §:n nojalla. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen katsoi, ettei ympäristölupaa tarvita. VaHaO katsoi, ettei lupakynnys ylity toiminnan vähäisyyden vuoksi ja maastoliikenneluvan määräykset riittävät rajoittamaan rasisutustasot riittävän alhaisiksi. VaHaO piti kunnan ratkaisun ennallaan.
16/0212/3	Kiinteistöllä oli harjoitettu mm. koneiden säilytystä ja lastausta. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan toiminta ei ole sellaista, johon tulisi puuttua ympäristöluvalla. Haitan kärsijät valittivat asiasta VaHaO:een perusteella, että toiminta on kiellettävä tai luvitettava melu -ym. vaikutustensa vuoksi. VaHaO katsoi, ettei toiminta aiheuta kohtuutonta rasisutusta tai terveyshaittaa. Luvanhakukynnys ei ylittynyt.
13/0370/1	Uudenmaan ELY-keskus oli velvoittanut Kaartin jääkäriyrykmentin luvittamaan ampumatoimintansa Santahaminassa NaapL 17 §:n perusteella ampumamelun vuoksi. Lupaviranomainen oli katsonut, että toiminta on sellaista, joka on NaapL 17 §:n mukaan luvanvaraista. Lupaviranomainen myönsi toiminnalle ympäristöluvan. Toiminnanharjoittaja valitti luvasta ja vaati päätöksen kumoamista, sillä perusteella, ettei toiminnasta voi aiheutua kohtuutonta rasisutusta, eikä luvanvaraisuuskynnys siten ylity. VaHaO katsoi, että ammusten toteuttaminen ei aiheuta kohtuutonta rasisutusta ja toiminta ei siten ole luvanvaraista. Eteni KHO:een, joka pysytti lupaviranomaisen ratkaisun (KHO 2013:163). Ratkaisussa merkitystä oli ns. aikaprioriteettiperiaatteella, jonka mukaan ensiksi alkanut toiminta saa suojaa myöhemmin paikalle tulevaa haitankärsijää vastaan. Ratkaisussa Puolustusvoimien toiminnan alkamisen ajankohdalla oli toimintaa tukeva merkitys, mutta rasisut katsottiin kokonaisuudessaan silti kohtuuttomaksi mm. alueella tapahtuneen voimakkaan yhdyskuntarakenteen muutoksen vuoksi.
11/0227/1	Uudenmaan ympäristökeskus oli velvoittanut Puolustusvoimat luvittamaan ampumatoimintonsa Hangon Syndaleniassa. Viranomainen vaati, että toiminnalle on haettava ympäristölupa toiminnan melusta johtuen. Toiminnanharjoittaja valitti luvasta ja vaati päätöksen kumoamista, sillä perusteella, ettei toiminnasta voi aiheutua kohtuutonta rasisutusta, eikä luvanvaraisuuskynnys siten myöskään ylity. VaHaO katsoi, että toiminnasta aiheutuu NaapL 17 §:ssä tarkoitettua kohtuutonta rasisutusta ja lupa on siten tarpeen. Eteni KHO:een, joka pysytti kunnan ratkaisun (KHO 4.9.2015 T 2341). Ratkaisussa KHO arvioi myös aikaprioriteettiperiaatteen merkitystä, mutta totesi, että tässä tapauksessa toiminnan luvanvaraisuutta arvioitaessa periaatteella ei ole asiaa muuttavaa merkitystä.
12/0080/1	Ympäristölupa ajoharjoitteluradalle (ralliautot) oli myönnetty viranhaltijan esittelystä poiketen. Luvanhakuperusteena oli ollut NaapL 17 §. Haitankärsijät valittivat VaHaO:een meluvaikutusten vuoksi. VaHaO jätti valituksen tutkimatta, sillä valittajat eivät olleet enää kiinteistönsä myytyään asianosaisasemassa.
15/0154/2	Kunnan ympäristöviranomainen oli myöntänyt luvan neljälle tuulivoimalalle. Toiminnanharjoittaja valitti asiasta VaHaO:een, joka katsoi, etteivät tuulivoimalat ole luvan tarpeessa, sillä toiminnasta ei aiheudu kohtuutonta rasisutusta ja suurimman vaikutuksen kohteena oleva kiinteistön omistaja on antanut suostumuksensa hankkeelle. Eteni KHO:een, joka katsoi, että ympäristöluvan tarpeen arviointia ei tule perustaa kiinteistön omistajan suostumukseen. KHO (vuosikirja 2016:13) ja kumosi VaHaO:n ratkaisun ja palautti asian uudelleen kunnan käsiteltäväksi.

Näiden tapausten lisäksi yhdestä kunnan lähettämästä lupapäätöksestä ilmenee seuraava, erikoinen muutoksenhakuprosessi:

N:n kunnan rakennus- ja ympäristölautakunta on 2.10.2007 myöntänyt kierrätys-muovituotteita valmistavalle Yritys A:lle ympäristöluvan. Vaasan hallinto-oikeus on 26.8.2008 kumonnut N:n rakennus- ja ympäristölautakunnan päätöksen ja palaut-tanut asian lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. Lupaviranomainen (joka oli tällä välin vaihtunut kuntaliitoksen vuoksi) on 20.8.2009 myöntänyt Yritys A:lle ympäristö-luvan ympäristönsuojelulain 28 §:n 2 momentin 4 kohdan nojalla (jätteen laitos- tai ammattimainen hyödyntäminen ja käsittely). Vaasan hallinto-oikeus on 15.11.2010 kumonnut lautakunnan päätöksen ja hylännyt Yritys A:n ympäristölupahakemuksen, koska toiminta on asemakaavan TY-merkinnän vastaista. Korkein hallinto-oikeus on päätöksellään 13.2.2012 pysyttänyt Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen.

Kunnan kaavoitus- ja ympäristölautakunta on 13.6.2012 päättänyt, että yhtiön toi-minta ei enää ole ympäristönsuojelulain 28 §:n 2 momentin 4 kohdan nojalla luvan-varaista, koska raaka-aine ostetaan laitokselle tuotteena (kyseinen muoviraaka-aine oli saanut sivutuotteen statuksen). Vaasan hallinto-oikeus on 14.5.2013 kumonnut lautakunnan päätöksen. Hallinto-oikeuden mukaan toiminnasta saattaa ympäristös-sä edelleen aiheutua eräistä naapuruussuhteista annetun lain tarkoittamaa kohtuu-tonta rasitusta, minkä vuoksi toiminta edellyttää ympäristölupaa. Hallinto-oikeus on palauttanut asian lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. Korkein hallinto-oikeus on 22.1.2015 pysyttänyt Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen.

Kunnan lupaviranomainen myönsi luvan 21.4.2016 luvan. Lupaehtojen ilmeisesti katsottiin poistavan ristiriidan kaavamerkinnän kanssa.

Yhteenvetona Vaasan hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden luvanhakukyn-nystä arvioinneissa ratkaisuisa nousee esille muutamia toistuvia kohtia, joilla luvanvarai-suuskynnyksen on katsottu syntyneen. Käsitellyissä tapauksissa, joissa luvanhakukynnys ylittyi, suojaetäisyys häiriintyvistä kohteesta oli yleensä pieni. Kaupunkikeskustojen tiheät asuinalueet palveluineen saattavat häiriintyä melusta herkästi. Haitankärsijöiden suuri määrä tulee luvanhakukynnyksen ylittymistä puoltavana seikkana esille.

Rasituksen alkamisen ajankohdan eli ns. aikaprioriteettiperiaatteella on perinteisesti ollut tunnustettu rooli NaapL soveltamisessa. Santahaminan ampumameluratkaisussa Vaasan hallinto-oikeus antoi aikaprioriteettiperiaatteelle enemmän merkitystä kuin lopulta KHO. Vaasan hallinto-oikeuden mukaan vuodesta 1918 keskeytyksettä jatkuneet ammunnat ovat luvantarvetta arvioitaessa lieventävä seikka. KHO:n mukaan kyseiselle periaatteelle on annettava merkitystä, mutta ympäristöluvan tarvetta on ennen kaikkea arvioitava lä-hialueiden muuttuneilla olosuhteilla tihentyneen asutuksen vuoksi. Perinteisesti NaapL:n

soveltamisessa naapurin suostumus laitoksen rakentamiseen ja käyttämiseen on poistanut haitan tuottajan velvollisuuden immissioiden rajoittamiseen tältä osin. Taulukossa 5 esitetty viimeinen ratkaisu vahvistaa, että sovellettaessa YSL:ia haitankärsijän suostumuksen merkitys on vähäisempi, koska myös yleinen etu sekä ympäristö- ja terveyshaitan mahdollisuus on otettava huomioon.²⁶

Taulukon 5 ratkaisuissa valittajana on ollut naapuri ja yhdessä tapauksessa lupaviranomainen. Kahdessa tapauksessa VaHaO kumosi viranomaisen päätöksen luvan tarpeellisuudesta. KHO:n ratkaisu oli kuitenkin lupaviranomaisen kannalla luvan tarpeen suhteen. Tarkastelluissa tapauksissa oli kaksi sellaista, joissa kunta ei katsonut luvanhakukynnyksen ylittyneen. Jälkivalvontakeinot on katsottu riittäviksi ohjauskeinoiksi haittoihin puuttumiseksi. Toisessa tapauksessa jonkin muun sektorilainsäädännön nojalla annettu lupa ehtoineen (esim. maastoliikennelupa enduroradalla) katsottiin riittäväksi korvaamaan ympäristöluvan.

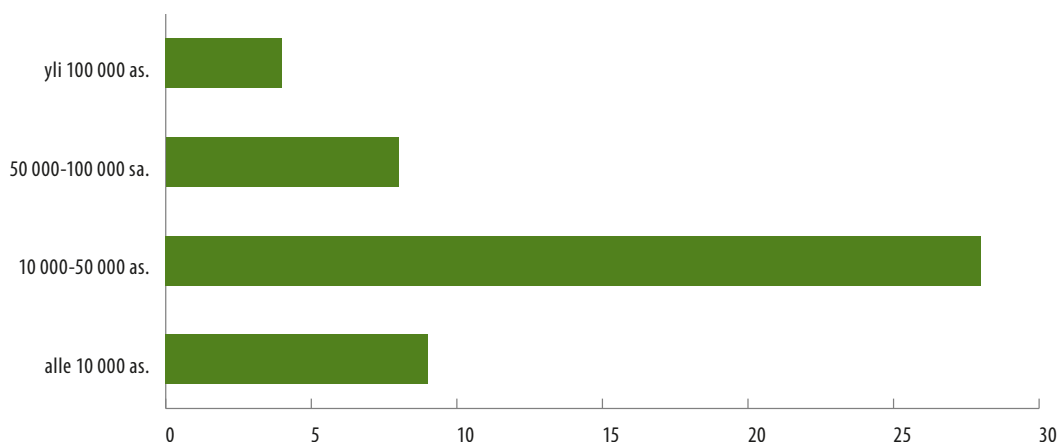
26 Kuusiniemi 1992, s. 254, Heinonen 2015.

6 Kuntakyselyn tulokset

Kuntakyselyn toteutus ja vastanneet viranomaiset

Osana selvitystä toteutettiin kuntien ympäristönsuojeluviranomaisille kysely, jolla selvitettiin kuntien viranomaisten käsitystä naapuruussuhdelain 17 §:n toimivuudesta, tarpeellisuudesta ja mahdollisesta kumoamisen seurauksena tapahtuvista korvaavista ohjauskeinoista. Kysely lähetettiin Kuntaliiton avustuksella 393 viranhaltijalle noin 200 ympäristöviranomaiseen. Kyselyyn vastattiin 12-25-10.2016 välisenä aikana yhteensä 52 eri viranomaisesta. Vastausprosentiksi tuli siten noin 25 %. Suomen 20 suurimmasta kunnasta vastanneita oli 9 kuntaa eli hieman alle 50 prosenttia.

Vastanneet viranomaiset ovat maantieteellisesti jakaantuneet ympäri Suomen ja edustavat väestöpohjaltaan niin suuria, keskisuuria kuin pieniäkin kuntia. Viranomaisen toimialueiden ollessa laajoja yhden ympäristönsuojeluviranomaisen maantieteellinen vastuualue voi kattaa useita kuntia. Suurin edustus oli 10 000-50 000 asukkaan toimialueella (kuva 4).



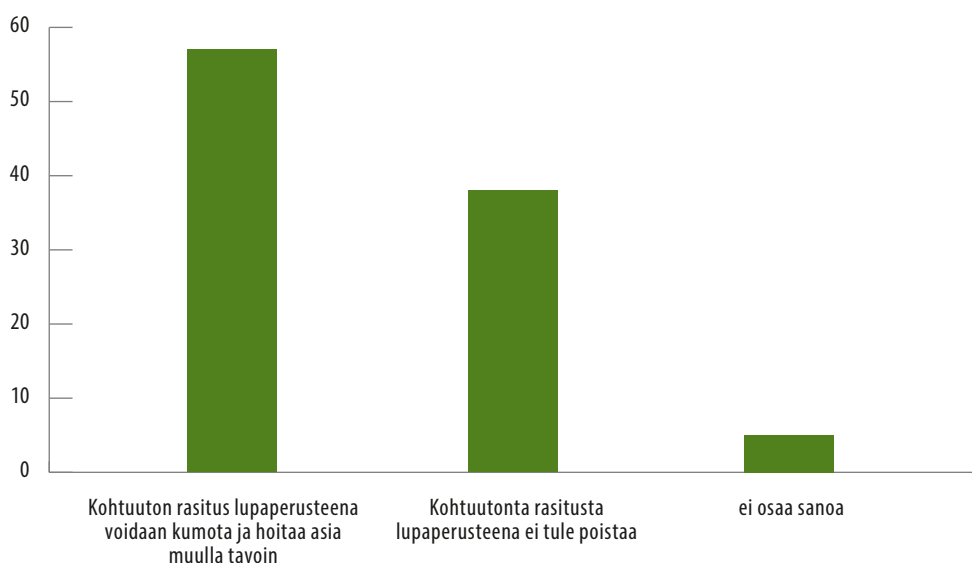
Kuva 4. Vastanneiden viranomaisten lukumäärä väestöpohjan mukaan

Kohtuuttomaan rasitukseen liittyvät yhteydenotot

Kyselyssä pyrittiin selvittämään NaapL 17 §:ssä tarkoitettuun rasitukseen liittyvien tapaus-ten aiheuttamaa hallinnollista kuormitusta kunnissa, kysymällä tähän liittyvien yhteyden-ottojen määrää vuosittain. Yleisin vastaus oli vaihtoehto 1-10 kpl vuosittain. Yhteydenotto-käsitteen tulkinnanvaraisuuden vuoksi ja kuntien erilaisten tilastointikäytäntöjen vuoksi tämä kysymys on voitu tulkita eri tavoin eri kunnissa, joten näitä tuloksia ei tässä selvityk-sessä tarkastella yksityiskohtaisemmin. Kuntaliiton hallintokyselyssä on tarkasteltu laajem-min kuntien ympäristöhallinnon ajankäytön jakautumista²⁷.

Kohtuuttoman rasituksen kumoaminen lupaperusteena

Vastaajien enemmistö (57 %) oli sen kannalla, että kohtuuton rasitus voitaisiin lupaperus-teena kumota ja hoitaa asia kokonaan muulla lainsäädännöllä tai ohjauskeinoilla. 38 % vas-taajista on sitä mieltä, ettei kohtuutonta rasitusta lupaperusteena tulisi poistaa. Loput 5 % vastanneista ei osannut sanoa kantaansa.



Kuva 5. Kuntien kannanotot lupaperusteen kumoamisesta (% vastaajista)

Lupaperusteen säilyttämistä perusteltiin seuraavasti: NaapL 17 § nähtiin merkityksellisenä esimerkiksi laitoslue-ttelon kattavuuden täydentäjänä sekä oikeusturvan varmistajana yksit-täistapauksissa. Muiden menettelyiden katsottiin olevan myös liiaksi yksityiskohtiin keskitty-viä. Viranomaisella oleva riittävän harkinnan mahdollisuuden turvaaminen katsottiin tärkeäk-si NaapL 17 §:n funktioksi. "Pelotevaikutuksen" katsottiin hillitsevän liian suuria immissioita aiheuttavien toimintojen syntyä. Myös nykymuotoisessa lupaprosessissa vaadittu kuulemis-velvoite katsottiin tärkeäksi. Lisäksi lupavelvollisuudesta syntyvät maksutuotot mainittiin.

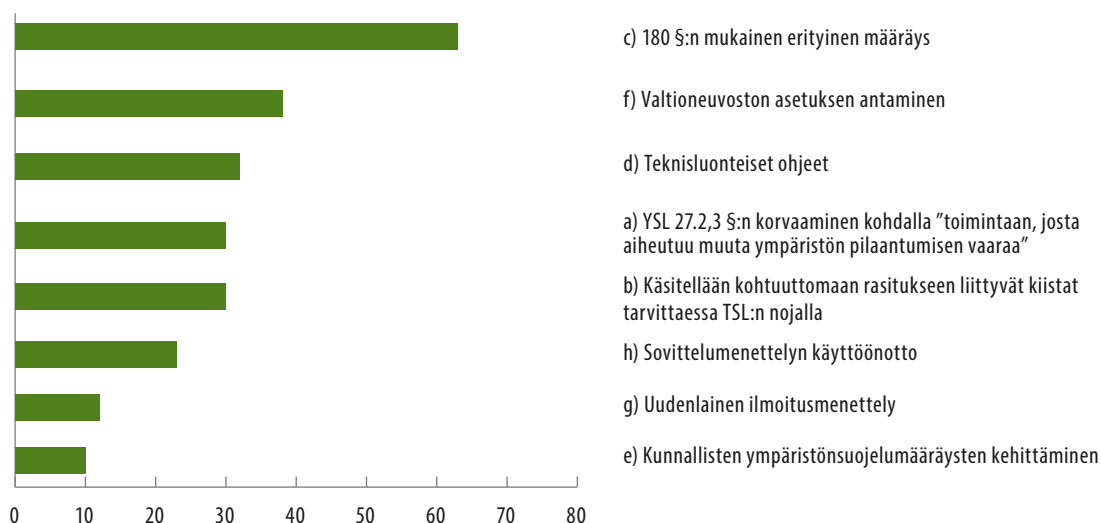
²⁷ Parviainen, Jarno. 2013.

Korvaavien ohjauskeinojen arviointi

Kuntien ympäristöviranomaisilta tiedusteltiin näkemyksiä nykymuotoisen luvanhakukynnyksen poistamisen seurauksena tilalle tulevista vaihtoehtoisista ohjauskeinoista ja sääntelyvaihtoehtoista. Vaihtoehdot, jotka pyydettiin pisteyttämään asteikolla 1-5 (1 vähiten toimiva, 5 parhaiten toimiva) olivat seuraavat:

- NaapL:n kytkennän poistaminen YSL 27.2,3 §:n kohdasta ja sen korvaaminen YSL:iin kohdalla, jossa viitattaisiin "toimintaan, josta aiheutuu muuta ympäristön pilaantumisen vaaraa".
- Poistetaan YSL:sta viittaukset NaapL:iin ja käsitellään kohtuuttomaan rasitukseen liittyvät kiistat tarvittaessa terveydensuojelulain nojalla.
- Lupaperusteen poistamisen jälkeen käytetään tarvittaessa YSL 180 §:n mukaista erityistä määrystä kohtuuttoman rasituksen poistamiseksi
- Teknisluonteiset ohjeet, joita voitaisiin käyttää mahdollisesti muiden ohjauskeinojen tukena.
- Kunnallisten ympäristönsuojelumääräysten kehittäminen asettamalla ehtoja eri tyyppisille immissioille tai tietyille toiminnoille. Tämä vaatii myös kunnallisia määräyksiä koskevan lainsäädännön kehittämistä.
- Valtioneuvoston asetuksen antaminen sellaisista toiminnoista, joista aiheutuu usein kohtuutonta rasitusta (mutta eivät ole laitosluettelossa, vrt. tuulivoimamelusta annettu asetus).
- Uudenlainen ilmoitusmenettely, jolla voitaisiin asettaa tietyille toiminnoille ehtoja.
- Sovittelumenettelyn käyttöönotto. Sovittelua johtaisi joko viranhaltija tai koulutettu vapaaehtoinen sovittelija

Ylivoimaisesti eniten kannatettiin YSL 180 §:n mukaista yksittäisen määräyksen käyttämistä korvaamaan lupaperusteen tarve (kuva 4).



Kuva 6. Kuntien parhaina pitämät ohjauskeinot (% vastaajista)

Viranomaisilla oli myös mahdollisuus sanallisesti arvioida ja kommentoida ohjauskeino- vaihtoehtoja. Eniten kannatusta saanut c-kohtaa pidettiin yleisesti ottaen käyttökelpoisena jo senkin vuoksi, että YSL 180 § on jo nykyisellään käytössä ja siten tunnettu. Yksittäisen määräyksen katsottiin olevan käyttökelpoisin silloin, kun kohteena on toiminta, jossa immissiovaikutukset ovat yhden selvästi erottuvan päästön varassa (esim. melu). Kriittikkiä herätti 180 §:n rajoitus, jonka mukaan määräykset eivät voi koskea luvanvaraista tai rekisteröitävää toimintaa. Vaaraksi katsottiin, että lupamääräyksien lisäksi annetaan useita erilisiä ohjeita ja määräyksiä, joista valvojan ja valvottavan on vaikea olla selvillä. 180 §:n tulisi sen vuoksi täsmentää siten, että sen käyttö sopii joustavasti moneen eri toimintaan ilman tulkinnanvaraa. Yksittäisen määräyksen haittapuolena havaittiin myös se, ettei se kunnolla sovellu moniongelmaisiin kohteisiin. Myös naapureiden kuulemisen jääminen pois aiheuttaa huolta tässä vaihtoehdossa. Erään vastaajan mielestä 180 §:n erityisen määräyksen antaminen aiheuttaa lähes saman verran työtä kuin ympäristöluvan kirjoittaminen, mutta siitä ei voi periä maksua.

Toiseksi eniten kannatusta saanut f-kohta eli Valtioneuvoston asetuksen antaminen sellaisista toiminnoista, joista usein aiheutuu rasitusta, nähtiin osin normien purkutavoitteiden vastaisena. Vaihtoehto koettiin jäykkänä ja vaihtoehtoon laajemmin siirryttäessä odotettavissa mahdollisesti olisi suuri määrä asetuksia. Toisaalta vaihtoehto nähtiin toimivana selkeiden tapausten kanssa (esim. hakkeen pienpoltto tietyn kokoisissa lämmityskattiloissa). Asetus tarjoaisi viranomaiselle selkeän työkalun johon voi vedota ilman tarvetta liiallisille tulkinnoille. Asetuksien sovellusalan laajuus/suppeus voi aiheuttaa ongelmia soveltamisessa, sillä asetuksen antaminen kyllä toimii näiden tiettyjen asetuksessa mainittujen toimintojen kohdalla, mutta ulosjäävät toiminnot jäävät muiden menettelyiden piiriin.

Kolmanneksi eniten kannatusta saanut oli d-kohta eli teknisluonteiset ohjeet (soft law), joita voitaisiin käyttää muiden ohjauskeinojen tukena. Muun muassa rakennustarkastuksessa ja terveydensuojelussa tällaisia ohjeita käytetään jo nykyään. Ongelmalliseksi koettiin riittävän kattavien ohjeiden laatiminen sillä, NaapL 17 §:n alaiset tapaukset ovat monimuotoisia. Alhainen normihierarkia ja oikeudellinen painoarvo ohjeissa nähtiin toimivuutta heikentävänä seikkana. Kuntakohtaiset ohjeet saattaisivat olla liian kirjavia sisällöltään.

Neljänneksi eniten kannatusta saanut a-kohta eli NaapL:n kytkennän poistaminen YSL:n lupatarpeesta ja sen korvaaminen YSL:iin kohdalla, jossa viitattaisiin ”toimintaan josta aiheutuu muuta ympäristön pilaantumisen vaaraa” nähtiin rinnastuvan pitkälti nykymuotoiseen kohtuuttomaan rasitukseen. Sanamuodon muuttaminen ei välttämättä muuttaisi mitään, mutta riskinä on, että muutos tekisi asian epäselvemmäksi ja lisäisi tulkintatyötä. ”Muu ympäristön pilaantumisen vaara” ei poista tulkinnanvaraisuutta. YM:n tulisi antaa erillinen ohjeistus soveltamisesta.

Viidenneksi eniten suosittu oli kohta b eli poistetaan YSL:sta viittaukset NaapL:iin ja käsitelään kohtuuttomaan rasitukseen liittyvät kiistat terveydensuojelulain nojalla. Vaihtoehto koettiin sikäli hankalana, että siihen saattaa liittyä toimivaltakiistoja. Toimivaltarajat tulisi pitää mahdollisimman selkeinä. Muutosehdotus nähtiin sikäli hyvänä, että naapuruussuhdeasioissa vedotaan usein terveyshaittaan eikä ympäristön pilaantumiseen, joten muutos voisi olla siten yhdensuuntainen todellisuuden kanssa.

Sovittelumenettelyn ottaminen käyttöön nähtiin hyväksi keinoksi, kunhan sovittelijaksi ei laiteta kunnan viranhaltijaa. Sovittelua tarjoavasta tahosta vallitsi epävarmuutta. Tärkeänä pidetään sovittelijan riittävää koulusta. Sovittelua käytetään viranomaisessa jo nyt jonkin verran, mutta lähinnä epävirallisena tukikeinona. Sovittelijalla tulisi olla riittävä auktoriteetti, jotta kiistat saadaan poikki. Viranhaltijan tehtävä voisi olla asiantuntijana taustalla.

Muutamat vastaajat pitivät hyvänä uudenlaista ilmoitusmenettelyä, jossa voitaisiin asettaa tietyille toiminnoille ehtoja. Vaihtoehto koettiin hallinnon toimintaa sujuvoittavana, koska luvantarve poistuisi. Toisaalta se saattaisi uutena keinona pahimmillaan tehdä nykyisen sääntelyviidakon vielä entistä monimutkaisemmaksi. Nykyinen meluilmotusmenettely koetaan raskaaksi, sillä siitä tehdään raskas hallintopäätös. Aito ilmoitus, jossa viranomaiselta tiedotetaan toiminnasta ja jolle annetaan harkinta-aika, toimisi parhaiten. Vastaajilta pyydettiin myös toimialoja, joihin ilmoitusmenettelyn voisi katsoa parhaiten soveltuvan. Tällaisiksi ilmoitettiin muun muassa erilainen sahatoiminta, eläintilat, koiratarhat, lumenkaatopaikat, kaupalliset hevostallit, tanssi- ja huvipaikat sekä golfkentät.

Vähiten suosituin oli e-kohta eli kunnallisten ympäristönsuojelumääräysten kehittäminen asettamalla ehtoja erityyppisille immissioille tai toiminnoille. Vaihtoehtoon katsottiin toimivan ohjaavana instrumenttina, mutta ei tiukasti määrävänä. Riskinä pidetään vaikeaselkoisuutta. Kunnan resurssien vähyyden vuoksi määräysten kehittäminen katsottiin käytännössä hankalaksi. Eräiden vastaajien mielestä se vaatisi määräysten kehittämisen ohjaamista valtakunnan tasolla yhtenäisesti²⁸. Määräysten erot kuntien välillä asettaisivat mahdollisesti toiminnanharjoittajat eriarvoiseen asemaan. Joissakin vastauksissa katsottiin ongelmaksi, että puoluepoliittiset näkökohdat kunnassa saattaisivat vaikuttaa liikaa määräysten lopulliseen muotoutumiseen. Monien eri toimintojen huomioon ottaminen kunnallisilla määräyksillä saattaisi osoittautua hankalaksi. Vaihtoehto katsottiin osin byrokratiaa lisääväksi.

28 Itse asiassa kunnallisten määräysten on tarkoitus olla nimenomaan paikallisia, paikallisista olosuhteista johtuvia ks. YSL 202 §. Ks. myös Pietarinen, Aino 2014.

7 Tulokset nykytilan selvityksestä

Selvityspyynnön mukaan selvityksessä oli vastattava seuraaviin kysymyksiin:

1. Miltä toiminnoilta on vaadittu ympäristölupaa naapuruussuhdelain 17 §:n perusteella?

Yleisimpiä toimintoja aineistossa ovat tuulivoimalat, muu kuin laitosluettelossa mainittu teollisuus, kiviaineksen louhinta ja murskaus, bioenergian ja sahatavaran mekaaninen käsittely (haketus, höyläys, sahaus) sekä harjoitus- ja testausalueet. Nämä muodostivat 75 % aineistosta. Muutamia tapauksia luokiteltiin maataloustoimintaan, huvi- ja harrastustoimintaan, eläinten pitoon, jätteen käsittelyyn, energian tuotantoon ja liikenteen palveluihin. Eräässä kaupungissa oli lupaperustetta käytetty rakennuskohteisiin, joissa perustuspaalujen lahonsuojausta parannettiin pumppaamalla perustuksiin lahonestokemikaalia.

2. Kuinka paljon lupia vuodessa haetaan laitosluettelon ulkopuolisille toiminnoille ja miten tapaukset hajautuvat kuntien välillä?

Noin 8000 ympäristöluvan otoksesta löytyi 112 tapausta, jossa NaapL oli ainoa lupaperuste. Tämä merkitsee 1,4 % lupapäätöksistä. Tapaukset on esitetty luettelona liitteessä 1. Aineistoa oli käytettävissä 210 kunnasta, joten voidaan arvioida, että NaapL lupaperustetta ainoana perusteena on käytetty koko maassa enintään 125-150 tapauksessa vuosina 2000...2016. Vuotta kohti NaapL lupatapauksia on ollut 0...16 kpl. Määrä on hieman kasvanut viime vuosina.

Kunnat myöntävät vuosittain noin 1000 ympäristölupapäätöstä. 210 kunnan otoksesta 138 ei ollut käyttänyt lupaperustetta kertaakaan. 33 kunnassa NaapL lupaperustetta ainoana perusteena oli käytetty kerran. Kahdesta seitsemään tapausta löytyi 26 kunnasta. Lisäksi valtion lupaviranomainen oli käyttänyt lupaperustetta ainoana lupaperusteena neljässä tapauksessa v. 2005–2013.

NaapL lupaperusteeseen voidaan tarkoituksellisesti viitata sellaisissakin tapauksissa, jotka ovat lupavelvollisia myös YSL:n muiden lupaperusteiden nojalla. Tällä on saatettu korostaa rasituksen kohdistumista tiettyihin naapureihin tai häiriintyviin kohteisiin. Näitä tapauksia

oli kuntien päätöksissä 54 kpl ja valtion päätöksissä 18 kpl. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että lupaharkinta olisi päätyntä samoihin lupaehtoihin myös ilman viittausta NaapL:iin.

3. Minkä tyyppinen kohtuuton rasitus on ollut naapuruussuhdelain 17 §:n peruste ympäristöluvan hakemiselle?

Melu on ollut merkityksellinen immissio 98 tapauksessa, pöly 21 tapauksessa, väike 20 tapauksessa, haju 12 tapauksessa. Lisäksi on mainittu mm. maisemahaitta, maaperän pilaantumisen vaara, tärinä, jätteet, savu ja jätevesi muutamissa tapauksissa. Lisäksi kuudessa tapauksessa immissioriskin aiheutti mahdollinen altistuminen ympäristölle vaarallisen lahontorjuntakemikaalin vaikutuksille. Valtion lupaviranomaisen tapauksissa melu oli rasituksen pääasiallinen aiheuttaja kaikissa neljässä tapauksessa ja pöly oli merkittävä ainakin yhdessä tapauksessa.

4. Onko viranomainen harkinnut muita ympäristönsuojelulain lupaperusteita vaihtoehtona luvanvaraiseksi tulkitsemiselle?

Tätä kysymystä ei yleensä voida selvittää lupapäätöksestä. Jos toimintaa ei löydy YSL:n laitosluettelosta, lupaperusteena voi tapauskohtaisesti olla NaapL:n lisäksi vesistön, noron tai vedenhankinnan kannalta merkityksellisen pohjaveden pilaantumisen vaara. Muutamissa tapauksissa NaapL lupaperustetta oli käytetty toimintaan, joka olisi vaihtoehtoisesti voitu tulkita ammattimaiseksi tai laitospaiseksi jätteen käsittelyksi. Liukkaan kelin harjoitusrata ja oli luvitettu NaapL perusteella, kun ne olisi mahdollisesti voitu luokitella moottoriurheiluradaksi. Puolustusvoimien ampumarajoittelualue olisi voitu tulkita ampumaradaksi.

Selvityksessä mainitussa perustuspaalujen kyllästystoimenpiteen luvittamisessa olisi mahdollisesti luvantarpeena voitu käyttää vesistön tai ojan pilaantumisen vaaraa. Nykyään toimenpiteen hyväksyttävyyttä voitaisiin mahdollisesti arvioida REACH-asetuksen nojalla kyseisen kemikaalin rekisteröintimenettelyssä.

Yhdessä tapauksessa viranomainen päätti, että toiminta ei ole luvan tarpeessa ja antoi sen sijaan rasituksen pienentämiseen tarkoitettuja yksittäisiä määräyksiä. Tätä olisi ehkä voitu soveltaa varsin moniin olemassa olevan toiminnan tapauksiin. Toisessa tapauksessa kävi ilmi, että kunta oli ensin käyttänyt yksittäistä määräystä. Toiminnan harjoittaja piti annettua määräystä liian rajoittavana ja haki sen tilalle ympäristölupaa, joka myönnettiin. Ainakin yhdessä tapauksessa NaapL lupaperustetta käytettiin VaHaO:n kehotuksesta.

Tuulivoimaloiden sijoittaminen oli monissa tapauksissa tehty tuulivoimaosayleiskaavan perusteella ja kaavan yhteydessä oli toteutettu asianosaisten osallistuminen ja vaikutusten arviointi. Melu- ja väikemallinnusta oli tehty tuulipuiston kokonaisuudelle. Viranomainen olisi voinut katsoa, että osayleiskaavan mukaisesti sijoitetut tuulivoimalat eivät tarvitse erillistä lupaa.

8 Sääntelyvaihtoehdot ja niiden vaikutukset

8.1 Sääntelyn reunaehdot

Selvityksen pääkysymyksenä on arvioida mitä vaikutuksia olisi sillä, että NaapL 17 §:ssa tarkoitettu kohtuuton rasitus ei olisi enää perusteena ympäristöluvan tarpeelle.

8.1.1 Perustuslainmukaisuus

Hyväksyttävien sääntelyvaihtoehtojen pitää ensinnäkin täyttää perustuslainmukaisuuden ehto. Yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen sekä oikeus asiansa asianmukaiseen ja viivyttyksettömään käsittelyyn sekä hyvän hallinnon takeet, kuten oikeus tulla kuulluksi (PL 2 § ja PL 21 §) on turvattava. Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon (PL 14 § ja PL 20 §). Julkisen vallan velvollisuus on myös pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön (PL 20.2 §). Sääntelyn purkaminen ei saa vaarantaa tätä vaatimusta esimerkiksi melun suhteen. Nämä oikeusturvaan liittyvät vaatimukset koskevat niin haitankärsijöitä kuin toiminnanharjoittajiaakin. Myös kansainväliset sopimukset ja EU oikeudelliset säädökset asettavat vaatimuksia tiedon saannista, osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa.²⁹

8.1.2 Ympäristönsuojelun tason säilyttäminen

Toisena sääntelyn muutosten reunaehtona on, että ympäristönsuojelun taso säilyy. Nykytilanteessa ympäristönsuojelun tasoa YSL:n 27.2,3 kohdan tilanteessa ylläpitävät paitsi

²⁹ Århusin yleissopimus (SopS 122/2004), osallistumisoikeuksia koskeva direktiivi (2003/35/EY) sekä ns. ympäristötietodirektiivi (2003/4/EY). Belinskij ym. 2016, s. 2.

viranomaisen antamat lupaehdot, myös haitankärsijöiden vireillesaattamisoikeus sekä valitusoikeus. Lisäksi samat oikeudet ovat esimerkiksi asukas- ja luonnonsuojeluyhdistyksillä. Kun erilaisia vaihtoehtoja punnitaan, tulee pitää huoli siitä, että vastaavat mahdollisuudet vaikuttaa ympäristönsuojelun tasoon säilyvät.

8.1.3 Ympäristömenettelyiden sujuvoittaminen

Sipilän hallitus on asettanut tavoitteeksi ympäristönsuojelun hallinnollisen taakan keventämisen eli ympäristömenettelyjen sujuvoittamisen. Jo edellisen ympäristönsuojelulain (86/2000) voimassa ollessa eräitä toimintoja siirrettiin lupamenettelystä rekisteröintimenettelyyn vuonna 2010.³⁰ Osa aiemmin lupavelvollisista laitoksista poistettiin lupamenettelyn piiristä uuden YSL:n säätämisen yhteydessä.³¹ Ympäristönsuojelulain uudistamisen kolmannessa vaiheessa sujuvoittamista jatketaan projekti 7 ja projekti 6 ehdotusten pohjalta.³² Projektiryhmä 6 päätyi ehdottamaan hevosten ja ponien sekä lampaiden ja vuohtien poistamista eläinmäärään perustuvasta ympäristölupavelvollisuudesta. Raportissa tätä perusteltiin hevostilojen osalta sillä, että

nykyistä lupakynnystä (60 hevosta) pienemmät hevostilat ovat useimmiten ympäristöluvanvaraisia naapuruussuhdehaitan perusteella ja että kunnat ovat useimmiten antaneet kunnallisia ympäristönsuojelumääräyksiä tai yksittäisiä valvonnallisia määräyksiä hevosten pitämisestä asutusalueella.³³

Mahdolliset muutokset NaapL:n lupaperusteessa ja muut keventämiseen tähtäävät muutokset on siis tehtävä synkronoidusti, ettei päädytä ”hölmöläisen peitto” tilanteeseen, jossa toisesta päästä menettelyä kevennetään ympäristölupakynnyksen nostolla ja toisessa päässä tilannetta paikataan naapuruushaitan perusteella vaadittavalla ympäristöluvalla. Jos lupakynnystä nostetaan epätarkoituksenmukaisesti, naapuruusperusteen käytön tarve lisääntyy, ja luvantarveharkinta muuttuu kaikkien osapuolten kannalta ennakoimattomammaksi. Toisinpäin käännettynä, joidenkin toimintojen lisääminen lupavelvollisten laitosluetteloon saattaa keventää sääntelyä ja sujuvoittaa päätöksentekoa.

30 Ks. Valtioneuvoston asetus asfalttiasemien ympäristönsuojeluvaatimuksista (448/2010), Valtioneuvoston asetus polttoainetehtaan alle 50 megawatin energiantuotantoyksiköiden ympäristönsuojeluvaatimuksista (445/2010), Valtioneuvoston asetus nestemäisten polttoaineiden jakeluasemien ympäristönsuojeluvaatimuksista (444/2010).

31 Kokonaan poistettiin leipomot, keksitehtaat ja tupakkatehtaat. Lisäksi ovi- ja ikkunatehtaat poistettiin nimikkeinä luettelosta. Joidenkin toimintojen lupakynnystä nostettiin. Näiden ympäristövaikutuksia pidettiin niin vähäisinä, että lupamenettelystä voitiin luopua vaarantamatta ympäristönsuojelun tasoa. (HE 214/2013, Yksityiskohtaiset perustelut YSL 27 §).

32 Ympäristöministeriön projekti 7 ehdottaa, että luvanvaraisuus poistetaan viilutehtailta, makeutusainetehtailta, kevytbetonitehtailta, yli 50 linja-auton tai kuorma-auton varikoilta tai vastaavan kokoiselta työkonivarikolta sekä kiinteältä eläintarhalta tai huvipuistolta. Lisäksi luvanvaraisuus poistetaan muun muassa eräiltä metalliteollisuuden kylmäprosesseilta (langanveto, valssaus ja syväveto), puupellettien puristamistoiminnalta, pelastustoiminnan helikopterilentopaikalta. (Ympäristöministeriön projekti 7, s. 28)

33 Ympäristöministeriön projektin 6 muistio.

Ympäristöministeriö on lokakuussa 2016 asettanut niin sanotun yhden luukun lainsäädäntöhankkeen, joka sovittaa yhteen ympäristöllisiä menettelyjä. Uudistus koski muun muassa ympäristölupia, vesilain mukaisia lupia, luonnonsuojelulain mukaisia poikkeuspäätöksiä, ympäristövaikutusten arviointia ja rakennuslupia. Tavoitteena on tehdä lupa-asioinnista asiakkaalle mahdollisimman sujuvaa.³⁴ Osa naapuruussuhdelain mukaisista ongelmista voitaisiin mahdollisesti jatkossa ratkaista yhden luukun periaatteen mukaisesti kaavoituksen ja rakennuslupan/toimenpideluvan yhteydessä, jolloin ympäristölupaa ei tarvittaisi. Tämä selvitys liittyy osaltaan tähän pyrkimykseen karsia päällekkäisiä hallintomenettelyjä.

Tässä jaksossa esitellään sääntelyvaihtoehdot ja nostetaan esiin kyseisen vaihtoehdon vaikutuksia eri intressien näkökulmista. Kuntakyselystä ja sidosryhmien haastatteluista saatuja mielipiteitä esitetään kunkin sääntelyvaihtoehdon alla (kursivoitu, sisennetty teksti erotuksena konsultin kannanotoista).

8.2 YSL:n 27.2,3 §:n säilyttäminen tai poistaminen

Vaikutusten arvioinnin nollavaihtoehto on NaapL-lupaperusteen säilyttäminen nykyisellään. NaapL lupaperusteen käyttötilanteet voidaan jakaa kahteen ryhmään: a) jo olemassa olevan toiminnan havaittujen haittojen rajoittaminen lupamääräyksillä naapurin sietovelvollisuuden piiriin kuluvalle tasolle ja b) uuden toiminnan ennakollinen sääntely siten, ettei kohtuutonta rasitusta pääse syntymään. Lainkohta toimii molemmissa tapauksissa ”ympäristölupapelotteena” toiminnanharjoittajalle.

Ensimmäinen tarkasteltava vaihtoehto on NaapL-lupaperusteen poistaminen ilman korvaavia toimenpiteitä.

Vaikutukset eri sidosryhmiin

Immission aiheuttajat eli toiminnanharjoittajat

Toiminnan harjoittajan näkökulmasta eri sääntelyvaihtoehtojen merkittävimmät vaikutukset ovat lupaehtojen mahdollisesti aiheuttamat lisäkustannukset, eri hallintomenettelyjen aiheuttama ajankäyttö ja hallinnolliset kustannukset sekä ratkaisujen ennakoitavuus ja pysyvyys. Keskeinen oikeusperiaate on myös saman tyyppisten toiminnanharjoittajien tasapuolinen kohtelu. Mikäli lupaperuste säilytetään, ongelmana on, että ympäristölupavollisuus voi tulla toiminnanharjoittajalle yllätyksenä yksittäisen viranomaisen harkinnan

34 http://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Ymparistonsuojelun_valmisteilla_oleva_lainsaadanto/Yhden_luukun_lainsaadantohanke

perusteella sovellettavaksi tilanteissa, jotka muuten olisivat lupamenettelyn ulkopuolella ja/tai joille on säädetty erikseen ympäristönsuojelulain mukainen rekisteröintimenettely. Naapuruston aktiivisuus voi vaikuttaa harkinnan lopputulokseen.

Toiminnan harjoittajalle ympäristöluvan hakeminen merkitsee hallinnollista kuormaa. Ympäristölainsäädännön vaatimusten tulkinta ja lupahakemukseen liitettävien selvitysten laatiminen voi olla vaativaa erityisesti muille kuin teollisuusyrityksille. NaapL lupaperusteen tapauksessa ongelmana on nimenomaan luvantarpeen tulkinnanvaraisuus. Luvanvaraista toimintaa ei saa aloittaa ennen luvan myöntämistä. Tästä voi aiheutua huomattava viivästys toiminnan aloittamiseen ja tästä aiheutuvaa huomattavaa tulon menetystä.³⁵ Ympäristöluvasta aiheutuu hallinnollisia kustannuksia myös vuosiraportoinnista, valvontamaksuista ja omavalvonnasta. Lupaperusteen kumoaminen poistaisi nämä rasitteet.

Luvan tarpeen taloudellisen merkittävyys vaihtelee tapauskohtaisesti riippuen siitä, min-kälaisia investointeja tai muutoksia toimintaan aiheutuu ympäristöluvan ehdoista. Koke-muksen mukaan ympäristönsuojelutoimenpiteiden kustannukset ovat yleensä huomattavasti pienemmät, jos vaatimukset voidaan ottaa huomioon hankkeen suunnitteluvai-heessa. Jos lupaa vaaditaan – valituksiin vedoten – toimintaan, joka on ollut käynnissä jo pitkään, voi lupaehdoista aiheutua merkittäviä lisäkustannuksia verrattuna tilanteeseen, jossa luvantarve olisi ollut alusta alkaen selvä. Joissakin esimerkkitapauksessa koko toimin-ta on jouduttu siirtämään, jotta suojaetäisyys haitan kärsijään on saatu suuremmaksi.³⁶

YSL:n 52 §:n nojalla luvanvaraisessa toiminnassa on noudatettava ympäristön kannalta pa-rasta käyttökelpoista tekniikkaa. Päästöraja-arvoa sekä päästöjen ehkäisemistä ja rajoitta-mista koskevien lupamääräysten tulee perustua parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan. Kyseisiä vaatimuksia ei ole esimerkiksi NaapL:ssa tai terveydensuojelulaissa. Tämä merkit-see, että luvanvaraiselta toiminnalta voidaan edellyttää korkeampaa ympäristönsuojelun tasoa kuin muulta toiminnalta. Sen sijaan NaapL:n nojalla tapahtuvassa sääntelyssä riittää, että immissiot rajoitetaan kohtuuttoman rasituksen tasoa alhaisemmiksi. Lupavelvolliseksi määrääminen voi näin ollen merkitä huomattavia lisävaatimuksia ja -kustannuksia.

Toisaalta ympäristölupa antaa toiminnan harjoittajalle pysyvyyssuojaa. Naapurin on sie-dettävä sellaisia imissioita, jotka ovat myönnetyn luvan mukaan hyväksyttävällä tasolla (NaapL 19 §). Naapuruusperusteinen ympäristölupa tuo siis toiminnanharjoittajalle jatku-vuuden takaavaa oikeusvarmuutta. Lupakaan ei suojaa toiminnan harjoittajaa aiheellisilta vahingonkorvausvaatimuksilta. Mikäli lupaperuste kumottaisiin, pysyvyyssuoja poistuisi

35 Ympäristöluvan käsittely kuulutuksineen ja kuulemismenettelyineen kestää valtion lupaviranomaisessa keski-määrin 13-14 kuukautta. Kuntien lupapäätösten osalta aika lieenee jonkin verran lyhyempi.

36 kahdessa eri tapauksessa Mikkeliissä saha oli perustettu erittäin lähelle naapurin kiinteistöä (alimmillaan 10 m). Toiminnan harjoittaja veloitettiin hakemaan lupa. Kohtuuton rasitus ratkaistiin siirtämällä toimintaa kauemmaksi.

kyseisissä tapauksissa ja voisi johtaa pitkäaikaisiin kiistoihin naapureiden kanssa. Jos toimintaan kohdistuvat vaatimukset ratkaistaan NaapL tai terveydensuojelulain nojalla YSL:n sijasta, vaatimusten ennakointi voi olla vaikeampaa kuin ympäristölupamenettelyssä, jossa ratkaisujen tukena on pitkäaikainen kokemus muista vastaavista luvista. Ääritilanteessa toiminta voitaisiin joutua lakkauttamaan (NaapL 18 § ja 20 §).

Haitankärsijät

Haitan kärsijän näkökulmasta keskeiset oikeudet, joihin rasitusta aiheuttavien toimintojen sääntelyn vaihtoehdot vaikuttavat, ovat suoja kohtuutonta rasitusta vastaan, vireillepano-oikeus, oikeus saada tietoa rasituksen laadusta ja määrästä sekä oikeus valittaa viranomaisen asiaa koskevasta ratkaisusta. Kun rasitusta käsitellään lupa-asiana kaikki edellä olevat vaatimukset täyttyvät, ainakin muodollisesti.

Nykyinen säännösmuotoilu toimii ”perälautana” tilanteissa, joissa ei voida vedota muihin luvanvaraisuuskriteereihin. Kyseinen lupaperuste mahdollistaa naapuruston vireillepano-oikeuden käytön erityisesti jo olemassa olevien toimintojen haittojen rajoittamiseksi.

Mikäli kyseinen lupaperuste kumottaisiin, voitaisiin ajautua pitkäaikaisiin kiistoihin. Naapureille ei jäisi muita mahdollisuuksia reagoida rekisteröitävien toimintojen ympäristöhaittoihin kuin korvauskanteen nostaminen toiminnanharjoittajaa vastaan käräjäoikeudessa. Lupaperuste kumoaminen ilman korvaavaa sääntelyä aiheuttaisi nykyisen rekisteröintimenettelyn perustuslainmukaisuuden uudelleen arvioinnin.³⁷

Potentiaalisia haitankärsijöitä edustava Suomen Omakotiliitto ry totesi, että NaapL-lupaperuste poistaminen kaventaisi lähistöllä olevien kansalaisten oikeusturvaa ja osallistumisoikeuksia. Lupamenettely takaa asianosaisten kuulemisen, viranomainen laatii julkisen päätöksen ja päätöksestä voi valittaa. Oikeusturvan tarvetta lisäävät mm. hajautetun energiantuotannon toimintojen yleistuminen, kuten pientuulivoimalat. Nykyistä menettelyä pidetään hyvänä. Tarkempi kommentointi on kuitenkin mahdollista vasta, kun on esitetty kokonaiskehikko ongelmaan liittyvästä normiohjauksesta ja yksityisoikeudellisesta oikeusturvasta ja osallistumisoikeudesta.

Viranomaiset ja tuomioistuimet

NaapL lupaperuste soveltaminen aiheuttaa ympäristöluvan tarveharkintatilanteissa epävarmuutta myös viranomaiselle, koska kohtuuttoman rasituksen tulkinta on ratkaistava tapauskohtaisesti³⁸. Mikäli viranomainen tekee luvan tarveharkinnan johdosta päätöksen, ettei toiminta ole ympäristölupavelvollista, voi tämä aiheuttaa valituskierteen.

³⁷ Ks. PeVL 23/2009 vp.

³⁸ Punta – Alaranta 2016, s. 15.

Nämä tapaukset voivat olla pitkäaikaisia kiistoja, jotka voivat olla viranomaisille erittäin työllistäviä ja henkisesti kuormittavia³⁹. Konfliktin taustalla voi olla aivan muita syitä, ja ympäristövaikutuksia käytetään vain välineenä vastapuolen syyttelyssä. Viranomaisille aiheutuva hallinnollinen kuorma usein kertaantuu siitä syystä, että tällaiset naapuruuskiistat voidaan panna vireille monen eri viranomaisen kautta (rakennusvalvonta, ympäristöterveys, ympäristönsuojelu, poliisi). Viranomaisen pyrkiessä sovitteluun tapausta syyttely voi kääntyä myös viranhaltijan toimintaa kohtaan.

Ympäristölupaprosessi on kunnan viranomaiselle keino panna piste osapuolten väliselle kiistalle, joka voi muuten jatkua loputtomiin. Tässä selvityksessä saatujen tulosten mukaan kunnat ovat käyttäneet tätä lupaperustetta hyvin säästeliäästi.

Kuntien viranhaltijoiden haastatteluissa ja kyselyvastauksissa argumentoitiin sekä lupaperusteen käyttämisen puolesta että vastaan. Toisten mielestä taas lupakynnystä ei saa laskea liian alas. Erään vastaajan mielestä raskaan lupaprosessin sijasta toimiva ratkaisu on epämuodollinen neuvottelu toiminnan harjoittajan kanssa. Tarvittaessa voi pyytää haitan aiheuttajalta kirjallisen suunnitelman haitan ehkäisemisestä epämuodollisessa menettelyssä: Toiminnanharjoittaja laatii suunnitelman (haitan poistamiseksi), jonka viranomainen tarkistaa ja ohjeistaa tarvittaessa. Toiminnanharjoittaja tietää mitä tämän pitää tehdä ja hän saa ohjeet tähän. Tämä olisi kevyt ja selkeä menettely.

Korkeimman hallinto-oikeuden edustaja totesi, että nykyinen käytäntö on hyvä, eikä rajuihin muutoksiin ole syytä lähteä ilman vankkoja perustietoja siitä, aiheuttaako nykyinen muotoilu todellisia ongelmia.

Yksi lupapäätöksen valvonnan ja muiden hallintomenettelyjen eroista on päätösvalmistelun ja valvonnan maksullisuudessa. YSL 205 §:n nojalla kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi periä maksun 1) tämän lain mukaisen luvan, ilmoituksen tai muun asian käsittelystä; 2) laatimaansa valvontaohjelmaan perustuvista luvanvaraisen ja rekisteröitävän toiminnan määräaikaistarkistuksista ja niiden muusta ohjelmaan perustuvasta säännöllisestä valvonnasta. Maksua ei peritä haittaa kärsivän asianosaisen aloitteesta vireillepanun asian käsittelystä, paitsi jos vireillepano johtaa haittaa aiheuttavan toiminnan luvan muuttamiseen. YSL 206 §:ssa säädetään maksujen kohtuullistamisesta, jos toiminnan harjoittaja on ns. mikroyritys tai luonnollinen henkilö.

39 Heinonen 2016.

Yleinen ympäristönsuojeluintressi

Ympäristöluvassa annettavissa määräyksissä noudatettava soveltuvin osin parhaan käyttökelpoisen tekniikan (BAT) vaatimuksia. Nämä päästöjen ehkäisemiseksi asetettavat vaatimukset voivat olla ankarampia kuin mitä voidaan määrätä muissa menettelyissä, esimerkiksi terveydensuojelulain tai NaapL:n nojalla.

Lupamenettelyn vahvuus verrattuna rekisteröintiin, ilmoitusmenettelyyn tai yksityisoikeudelliseen kiistojen ratkaisuun on se, että lupamenettely on julkinen. Muutkin haitankärsijät voivat tulla kuulluksi ja heillä on valitusoikeus päätökseen.

Ympäristölupamenettelyssä valitusoikeus on myös rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuin ympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät. Näiden järjestöjen tehtävänä on siis osaltaan edistää yleisen ympäristönsuojeluintressin suojelua.

Suomen luonnonsuojeluliiton (SLL) kommentoissa todettiin, että nykytilanteen vahvuutena on vakiintunut menettely. Lisäksi lupamenettelyn kuulemiset ja muutoksenhaku ovat avoimet myös järjestöille ja muille mahdollisille haitankärsijöille.

SLL ehdottaa, että YSL:n laitosluetteloa voitaisiin täydentää erällä toiminnoilla, joissa nyt sovelletaan NaapL lupaperustetta. Esimerkiksi tuulivoimalat ja pienet soranotto- ja louhinta-alueet voisi olla hyvä saattaa ympäristöluvan piiriin. Tällöin ympäristöluvassa voisi antaa toiminnan sallivia, mutta haittoja rajoittavia lupaehtoja. Sellaisia voisi olla esimerkiksi velvollisuus pysäyttää voimala, jos tuuli kääntyy viemään melua asutuksen päälle tai jos arktisten vesilintujen muutto alueella alkaa.

Pohtimisen arvoista olisi SLL:n mielestä myös naapuruussuhdelain ja/tai sen sisältämän kohtuuttoman rasituksen ajanmukaistaminen ja sen sovittaminen YSL:n systematiikkaan.

8.3 Tapauskohtaisen luvanhakuvelvoitteen säilyttäminen uudella muotoilulla

Mikäli lupavelvollisuuden kytkentä NaapL:n kohtuuttomaan rasitukseen halutaan katkaista, YSL 27.2, 3 § voidaan muotoilla uudelleen käyttäen YSL:n terminologiaa, esim. "toimintaan, josta saattaa aiheutua muuta ympäristön pilaantumiseksi katsottavaa haittaa".

Perälautasäännöstä voitaisiin tarkentaa lain perusteluilla, YM:n ohjeilla tai tarvittaessa asetuksella siten, että lupakynnykselle määriteltäisiin kriteerit, jotka asettuisivat samalle tasolle kuin nykyisessä laitosluettelossa. Kyseessä pitäisi olla nimenomaan ympäristön pilaantumiseksi katsottava vaikutus, pelkkä naapurin subjektiivinen näkemys ei voisi laukaista luvan tarvetta. Pilaantumisen vaaran arvioinnissa luonnollisesti otettaisiin huomioon myös erityisen haavoittuva ympäristö. Naapurien suojelu kohtuuttomalta rasitukselta sisällytettäisiin osaksi julkisoikeudellista pilaantumisen torjuntaa. Tämä "perälautana" toimiva lupavelvoite koskisi poikkeuksellisissa tapauksissa myös laitoksia, joihin muutoin sovelletaan rekisteröinti- tai ilmoitusmenettelyä. Näissä tapauksissa voitaisiin edellyttää näyttöä siitä, että ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheutuu kyseisen VNA:n ehtojen (tai vastaavan normin) noudattamisesta huolimatta.

Vaikutukset eri sidosryhmiin

Immission aiheuttajat eli toiminnanharjoittajat

Uuden "perälautapykälän" nojalla lupavelvolliseksi määrätyn toiminnan kannalta tämä vaihtoehto takaisi paremmin tasapuolisuuden verrattuna muihin ympäristökuormitusta aiheuttaviin toimintoihin kuin naapurien kokeman rasituksen perusteella määritelty lupakynnys. Mikäli lainkohta ja sen perustelut onnistuttaisiin muotoilemaan siten, että sen tulokannanvara pienentyisi nykyisestä, selkiyttäisi se tilannetta ja epävarmuus luvan tarpeesta vähenisi.

Vaikka viittaus NaapL:iin poistettaisiin YSL 27 §:sta, voisi NaapL 19 §:ssä oleva pysyvyys- ja säilyä niillä toiminnoilla, jotka luvitettaisiin uuden perälautapykälän nojalla.

Tämän selvityksen perusteella NaapL lupaperusteella luvitetut toiminnot ovat valtaosin olleet ympäristövaikutuksiltaan suhteellisen vähäisiä. Ne jäisivät uuden muotoilun myötä tapauskohtaisen luvantarvekynnyksen alapuolelle. Joitakin poikkeuksia kuitenkin on. Eräissä tapauksissa lupaperustetta on käytetty laaja-alaista melu-, pöly- tai hajuhaittaa tms. aiheuttaviin toimintoihin, joita ei ole mainittu laitosluettelossa. Toiminta voi olla tyy-piltään niin harvoin esiintyvää tai uudenlaista, että sitä ei ole huomioitu laitosluettelo laadittaessa. Koska laitosluettelo on nykyään lain liitteenä ei sen päivittäminen ole kovin nopea prosessi.

Hankkeen ohjausryhmässä esitettiin epäily, että YSL:n 27.2,3 §:n edellä esitetty uusi muotoilu saattaisi johtaa siihen, että lupaa vaadittaisiin nykyistä useammalta toiminnolta.

Energiatallisuuden edustaja toi esiin, että esim. PIPO-asetuksessa on huomioitu kaikki mahdollisia naapuruushaittoja aiheuttavat tekijä kuten savukaasupäästöt, melu ja pölyäminen. Tämän vuoksi esim. asutuksen läheisyys ei saa olla "erityinen syy" luvitukselle.

Haitankärsijät

Haitankärsijät saattaisivat kokea uuden lupatarpeen muotoilun heikompaa suojaa antavana, koska siinä ei erityisesti viitattaisi naapureiden intressiin. Voisi ajatella, että NaapL 17 §:n perusteella tapahtuvassa harkinnassa voitaisiin yksilöllisemmin ottaa huomioon yksittäisen haitan kärsijän kokemus haitasta, aikaprioriteettikysymys yms. YSL:n nojalla tapahtuvassa lupaharkinnassa lähtökohtana on yleisen edun turvaaminen.

Viranomaiset ja tuomioistuimet

Mikäli lainkohta onnistuttaisiin muotoilemaan siten, että sen tulkinnanvara pienentyisi nykyisestä, se selkiyttäisi tilannetta ja viranomaistyö helpottuisi ja nopeutuisi harkinnan vähentyessä.

KHO:n edustajan näkemyksen mukaan uusi muotoilu ei helpottaisi tulkintaa, vaan päinvastoin toisi epävarmuutta, koska vuosikymmenten aikana muotoutunut NaapL:iin perustuva tulkintakäytäntö nykyisestä lainkohdasta on vakiintunut.

Yleinen ympäristönsuojeluintressi

Muutoksella ei olisi vaikutuksia ympäristönsuojelun tasoon. Kuntien lupaviranomaiset voisivat keskittyä ympäristön kannalta olennaisiin toimintoihin. NaapL-lupatapausten pienen määrän vuoksi tällä muutoksella ei olisi suurta merkitystä. Muutos ei myöskään vaikuttaisi järjestöjen mahdollisuuksiin vaikuttaa päätösprosessissa.

8.4 Rekisteröinti- ja ilmoitusmenettelyt

Rekisteröintimenettelyn piiriin on siirretty, ja on tarkoitus jatkossa siirtää, toimintoja, joiden ympäristövaikutukset ovat suhteellisen hyvin ennakoitavissa ja siten myös aiemmin luvissa olleet määräykset siirrettävissä valtioneuvoston kyseisestä toimialasta antamaan asetukseen. Rekisteröintimenettelyn edut verrattuna lupamenettelyyn tulevat esiin vain silloin, kun toimialalla on runsaasti toimijoita. Asetuksia ei kannata laatia vähäiselle joukole toimijoita.

Tarastin ryhmä totesi raportissaan 2015, että olisi arvioitava, olisiko luvanvaraisuuden poistamisen sijasta tarkoituksenmukaisempaa säätää naapuruushaittaa mahdollisesti aiheuttavat laitokset ilmoituksenvaraisiksi.⁴⁰ Tällöin kyseessä pitäisi siis olla jokin uudenlainen ilmoitusmenettely nykyisen tilapaistä melua ja tärinää aiheuttavan ilmoituksen sijasta.

Eläinsuojien ympäristölupamenettelyn sujuvoittamista selvittänyt ympäristöministeriön asettama työryhmä on laatinut ehdotuksen ympäristölupamenettelyä kevyemmästä ilmoitusmenettelystä. Uudessa kevyemmässä menettelyssä toiminnanharjoittaja ilmoittaisi vakimuotoisen lomakkeen kautta ne toimenpiteet, joilla se varmistaisi ympäristönsuojeluvaatimusten toteutumisen. Viranomais voisi menettelyssä antaa tiettyjä asetuksessa rajattuja täydentäviä määräyksiä, jotta toiminta voitaisiin hyväksyä esitetyle sijoituspaikalle uudessa kevyemmässä menettelyssä.⁴¹ Ministeriön mukaan ehdotus uudesta menettelystä ja sen edellyttämät lainsäädäntömuutokset vaativat kuitenkin vielä lisäselvityksiä.⁴²

Vaikutukset eri sidosryhmiin

Immission aiheuttajat eli toiminnanharjoittajat

Rekisteröinti- tai ilmoitusmenettely olisi toiminnanharjoittajille lupamenettelyä kevyempi ja taloudellisesti mahdollisesti edullisempaa sääntelyä.

Nykyisen NaapL-lupaperusteen korvaaminen tämänkaltaisella uudella ilmoitusmenettelyllä ei näyttäisi tuovan ratkaisevaa parannusta tilanteeseen. Myös ilmoitusmenettelyn kuten rekisteröintimenettelynkin taustalla tarvitaan toimialakohtainen asetus. Jotta asetus kannattaa laatia, pitää kyseisen toimialan edustajia olla runsaasti. Lisäksi aina jää tapauksia, jotka eivät sisälly kyseisten asetusten piiriin, jolloin edelleen tarvittaisiin jokin menettely näiden aiheuttamien haittojen rajoittamiseen. Tässä selvityksessä saatujen tietojen perusteella toiminnot, joihin on sovellettu NaapL-lupaperustetta ovat melko sekalainen joukko teollista

40 Tarasti ym.2015.

41 Ympäristöministeriön projektin 6 muistio.

42 YM:n nettisivut

toimintaa, materiaalien käsittelyä, tuulivoimaloita, puolustusvoimien toimintaa, harrastus- ja huvitoimintaa jne. Ainoa yhtenäisempi ryhmä, johon rekisteröintimenettelyä voitaisiin ajatella sovellettavan, on puun mekaaninen käsittely (puun haketus, sahaus yms.). Tuulivoimaloiden haittoja säädellään jo useilla erityisnormeilla (ks. kirjallisuusluettelo)

Käytännössä on esiintynyt tapauksia, joissa nykyisin rekisteröintimenettelyn piiriin kuuluvilta toiminnoilta on vaadittu lupa naapuruushaittojen perusteella. Lähtökohtaisesti tällaista tarvetta ei tietenkään pitäisi ilmaantua, jos asetus on laadittu kattavaksi ja suojaetäisyydet riittäviksi. Toisaalta perustuslakivaliokunta toteaa ympäristölupamenettelyn soveltamisalan kaventamisesta antamassaan lausunnossa, että ympäristölupa vaaditaan edelleen rekisteröitäviinkin toimintoihin esimerkiksi silloin, jos niistä voi aiheutua vesistön pilaantumista tai naapuruussuhdelaisissa tarkoitettua kohtuutonta räsytystä.

Haitankärsijät

Rekisteröintimenettelyssä haitankärsijöitä ei kuulla ennakollisesti lainkaan, jolloin ainoa julkisoikeudellinen reagoimiskeino on haittojen ilmetessä vaatia viranomaisesta puuttumaan asiaan YSL:n 175 §:n nojalla ja kieltämään toiminnanharjoittajaa jatkamasta tai tois- tamasta säännöksen tai määräyksen vastaista menettelyä taikka määrätä asianomaisen täyttämään muulla tavoin velvollisuutensa. Vaikutusmahdollisuudet ovat rajallisemmat kuin lupamenettelyssä.

Mahdollisen uuden ilmoitusmenettelyn vaikutuksia toiminnan harjoittajaan kohdistuvien vaatimusten ja hallinnollisen taakan suhteen voidaan arvioida vasta, kun uudesta menettelyehdotuksesta on enemmän tietoa.

Viranomaiset ja tuomioistuimet

Lupamenettely on perusoikeuksien, päätösten julkisuusperiaatteen ja potentiaalisten haitankärsijöiden kuulemisen ja valitusoikeuden takia suositeltava menettely. Menettelyn raskauden takia toimintojen siirtäminen lupamenettelystä rekisteröinti- ja ilmoitusmenettelyihin periaatteessa keventää hallinnollista kuormaa niin toiminnanharjoittajan kuin viranomaisenkin näkökulmasta. Sujuvoittamisesta ei kuitenkaan voida puhua, jos ennakkovalvontaa kevennetään, mutta vastaavasti syntyvien konfliktien ratkaisu jälkivalvonnan keinoin lisääntyy tätäkin enemmän. Kevennetyt menettelyt voivat myös heikentää ympäristönsuojelun kehittämisen kannalta arvokkaan raportointitiedon keräämistä valtakunnalliseen tietojärjestelmään. Monenlaisten lupa-, rekisteröinti- ja ilmoitusmenettelyjen olemassaolo aiheuttaa sekavan vaikutelman toiminnanharjoittajille ja kansalaisille.

Tämä vaihtoehto loisi uuden menettelyn, lupajärjestelmä muuttuisi entistä sekavammaksi. Vaatisi uusien toimialakohtaisten asetusten laatimista, ei toisi kevennystä nykysääntelyyn.

Kuntien viranhaltijoille suunnatussa kyselyssä tämä vaihtoehto sai vain vähän kannatusta. Vaihtoehto koettiin hallinnon toimintaa sujuvoittavana, koska luvantarve poistuisi, mutta toisaalta arveltiin, että se saattaisi uutena keinona pahimmillaan tehdä nykyisen sääntelyviidakon vielä entistä monimutkaisemmaksi. Nykyinen meluilmotusmenettely koetaan raskaaksi, sillä siitä tehdään hallintopäätös. Aito ilmoitus, jossa viranomaista tiedotetaan toiminnasta ja jolle annetaan harkinta-aika, toimisi parhaiten. Vastaajilta pyydettiin myös toimialoja, joihin ilmoitusmenettelyn voisi katsoa parhaiten soveltuvan. Tällaisiksi ilmoitettiin muun muassa erilainen sahatoiminta, eläintilat, koiratarhat, lumenkaatopaikat, kaupalliset hevostallit, tanssi- ja huvipaikat sekä golfkentät.

Yleinen ympäristönsuojeluintressi

Lupamenettelyn piirissä olevien toimintojen siirtäminen rekisteröinti- tai ilmoitusmenettelyjen piiriin saattaisi heikentää niiltä vaadittavaa ympäristönsuojelun tasoa. Ympäristöjärjestöjen vaikutusmahdollisuudet heikkenisivät.

8.5 Maankäyttö- ja rakennuslain menettelyt

Vuoden 1992 ympäristölupamenettelylain alkuperäisessä 2 §:n 2 momentissa oli maininta, jonka mukaan, jos ympäristölupaan sisältyi ainoastaan eräistä naapurussuhteista annetun lain 18 §:ssä tarkoitettu sijoitusratkaisu, asia piti käsitellä rakennuslainsäädännön mukaisessa lupamenettelyssä. Tämä perustui 1978 voimaan tulleeseen naapuruslain muutokseen, jonka mukaan kohtuutonta rasitusta aiheuttavien laitosten toimintaan piti hankkia *rakennuslautakunnan päätös siitä, kuinka lähelle naapurin maata laitos saatiin perustaa tai varasto sijoittaa*.⁴³

YSL 86/2000 lainvalmistelussa⁴⁴ esitettiin, että NaapL lupaperustetta käytettäessä on otettava huomioon, että maankäyttö- ja rakennuslain mukainen rakennusluvan myöntäminen edellyttää toiminnan sopivuuden arviointia, joka sisältää myös immissioarviointia. Rakennusluvassa voidaan siis edellyttää toiminnalta esimerkiksi sopivaa etäisyyttä naapurin

43 Laissa eräistä naapurussuhteista annetun lain 18 ja 19 §:n muuttamisesta (581/1977) 18 § kuului seuraavasti: Jos joku tahtoo perustaa laitoksen sellaisen toiminnan harjoittamista varten taikka pitää sellaista varastoa, joka voi aiheuttaa 17 §:ssä mainittua kohtuutonta rasitusta, hänen on *hankittava rakennuslautakunnan päätös siitä, kuinka lähelle naapurin maata laitos saadaan perustaa tai varasto sijoittaa*. Hakemukseen on liitettävä tarpeelliset tiedot laitoksen tai varaston laadusta ja laajuudesta sekä siitä, kuinka laitoksen liikettä aiotaan harjoittaa. Sama on laki, jos joku haluaa muuttaa tai laajentaa laitosta taikka sen käyttöä tai varastoa sellaisella tavalla, ettei aikaisempia edellytyksiä paikkaan nähden enää ole olemassa.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu asia on rakennuslautakunnan lausuntoineen toimitettava lääninhallituksen käsiteltäväksi, jos laitos saattaa tuottaa rasitusta laajalle alueelle, taikka sellaista laitosta ylipäänsä ilman lääninhallituksen lupaa ei saa perustaa.

44 HE 84/1999 vp, s. 56–57.

kiinteistöstä. Tällöin erillinen ympäristölupa ei myöskään ole tarpeen asiassa, jos rakennusluvassa on otettu riittävästi huomioon toiminnan immissiot. Rakennuslupaviranomainen voisi tarvittaessa pyytää ympäristölupaviranomaiselta lausunnon ympäristöluvan tarpeesta ennen rakennusluvan myöntämistä. Valvonnan toimivaltarajat tulisi määritellä selkeästi.

Kun kyseessä on uusi toiminta, joka vaatii myös rakennus- tai toimenpideluvan, kytkennän vahvistaminen MRL:iin voisi olla perusteltua. Rakennuslainsäädännössä voitaisiin määritellä tiettyjen immissioita aiheuttavien toimintojen ympärille ”suojaetäisyys”, jota lähemmäksi häiriintyviä kohteita uutta toimintaa (tai päinvastoin) ei voisi sijoittaa. Käytännössä haittoja aiheuttavien toimintojen suojaetäisyys voidaan metrimäärien sijasta määrittää leviämisen mallinnuksella tai muulla ohjeistossa määritellyllä yksiselitteisellä menetelmällä. Jos toiminnanharjoittaja haluaisi poiketa tästä rajoituksesta, ympäristölupavelvollisuus laukeaisi YSL 27.2,3 kohdan (nykyisen tai ehdotetun uuden muotoilun) perusteella. Vastaavasti kaavoituksella voidaan ehkäistä asutuksen tai muun erityisen häiriintyvän toiminnan sijoittamista liian lähelle häiriötä aiheuttavaa toimintaa.

Naapuruussuhdelain nykyistä kiinteämpiä yhteyksiä MRL:iin puoltaisi se seikka, että kohtuuttomassa rasituksessa voi olla mukana viihtyisyshaittoja ja maisemallisia tekijöitä, joiden arviointi on muutoinkin rakennusvalvonnan tehtävänä. Jo olemassa olevan toiminnan haittojen sääntelyyn MRL ei sovellu. MRL lähtee siitä, että naapurin kanssa voidaan uuden toiminnan suojaetäisyydestä sopia. Kuulemisessa hyväksytty suojaetäisyys sitoo myös kiinteistön uutta omistajaa.

Naapuruussuhdelain ja maankäyttö- ja rakennuslain suhdetta voisi kehittää tulevaisuutta ajatellen erityisesti kaavoitusasioissa. Korkein hallinto-oikeus on linjannut kaavan merkitystä alueen käyttöä ohjaavana oikeudellisena instrumenttina (KHO 14.11.2016 T 4797 ja KHO 14.11.2016 T 4798). Maakuntakaavassa maakunnallisesti merkittäväksi tuulivoimatuotantoon soveltuvaksi merkitty alue tuli säilyttää tässä tarkoituksessa myös kuntakaavoituksessa. Kaavan toteuttamisesta johtuvat vaikutukset eivät voi olla asukkaille kohtuuttomia, koska kaavan hyväksyminen edellyttää aina, että esimerkiksi elinympäristön terveellisyyttä koskevat sisältövaatimukset täyttyvät. Vaikka kaava olisi jostain syystä saatu läpi tutkimatta kaikkia vaikutuksia, on silti rakennuslupa- sekä naapuruussuhdelainsäädäntö varmistamassa, ettei toiminnasta aiheudu kiellettyjä vaikutuksia. NaapL 17 §:n immissiosuoja toimii siis viimekätisenä turvana, mikäli kaavamääräykset eivät jostain syystä toteuttaisi osapuolten oikeussuojaa. Hyvin tehty kaavoitus voi tavallaan korvata lupamenettelyn osallistumisoikeudet ja määräykset. Seinäjoen seudulla on vastaavaa menettelyä sovellettu myös maatalouden toimintoihin⁴⁵. Tietyn tyyppiset maankäyttömuodot eivät siten välttämättä tarvitsisi ympäristölupaa, vaan kaavamääräykset voisivat ohjauskeinona riittää.

45 Seinäjoen seudun elinkeinokeskus, 2014.

Kaavamääräysten käyttäminen haittoja aiheuttavien toimintojen ohjaamiseen voisi vähentää kohtuuton rasitus –lupakynnyksen soveltamisen tarvetta. Nykyaikainen ”tuulivoimakaavan” tyyppinen kaavaratkaisu voisi ehkäistä toiminnasta aiheutuvan kohtuuttoman rasituksen, kun siinä olisi otettu ao. toiminnasta aiheutuvat haitat riittävän yksityiskohtaisesti huomioon. Vanhat kaavat eivät ole tähän riittävän tarkkoja. Tapauskohtainen harkinta on MRL:n soveltamisessa luontevaa jo nykyisellään esimerkiksi poikkeuslupien ja toimenpidelupien osalta.

Vaikutukset eri sidosryhmiin

Immission aiheuttajat eli toiminnanharjoittajat

Naapuruushaittoja aiheuttavan *uuden* toiminnan sijoitusluvan edellyttäminen rakennus- tai toimenpideluvan yhteydessä ei tuottaisi toiminnanharjoittajalle juurikaan lisäbyrokrati-aa tai -kustannuksia. Laissa tai kaavamääräyksissä valmiiksi määritelty ”suojaetäisyys” toisi myös ennakoitavuutta ja mahdollistaisi toiminnanharjoittajan oman sijoitussuunnittelun. Negatiivisena puolena voidaan pitää sitä, että ahtaasti rakennetuilla alueilla toimintojen sijoittaminen voisi olla vaikeaa tai mahdotonta. Toisaalta tämä ehkäisisi ennakolta naapuruuskiistojen syntymistä.

Toiminnanharjoittajan kannalta on tärkeää, että menettelytapa on ennakoitavissa. Viranomaisten tulisi välttää tilanteita, jossa toiminnan sijoittaminen vaatii sekä kaavoitusmenettelyä että ympäristölupaa.

Energiateollisuuden edustaja ohjausryhmässä korosti, että mm. tuulivoimaloiden aiheuttaman meluhaitan ehkäisyn pitäisi tapahtua nimenomaan maankäytön sääntelyllä. Tuulivoimaloiden osalta kaavoituksessa tehdään kattavat ja tarkat mallinnukset mm. melusta ja välkkeestä ja näiden nojalla ainoastaan ympäristöllisesti hyväksytyt voimaloiden paikat tulevat kaavoitetuksi. Kun tuulivoimat rakennetaan kaavan ja sitä noudattavan rakennusluvan nojalla, ei pitäisi olla tarvetta/mahdolisuuksikaan ennakkovalvonnalliseen ympäristölupaan. Myöskään tarvetta erityisiin kaavamääräyksiin ei ole, kun esim. meluarvot kaavan mukaisilla ratkaisulla alittuvat.

Energiateollisuuden mielestä yleistä suojavyöhykettä ei voi kannattaa. Tällaista kaikkia toimintoja/ympäristöjä kattavaa järkevää suojavyöhykettä ei ole löydettävissä ja ajatus löisi korvalle myös tavoitetta ja nykyistä tapaa tehdä sijoituspaikkakohtaiset kattavat selvitykset. Tuulivoimaloiden osalta on järkevää tehdä sijoitustarkastelu mallinnusten avulla. Toiminnanharjoittajien tekemillä ratkaisulla/ymp.suojelutoimilla tulee olla merkitys siten, että sijoittaminen ”tavanomaista” lähemmäksi on ok.

Haitankärsijät

Pitkittyneiden kiistojen ehkäisemiseksi olisi tärkeää, että mahdollinen haitankärsijä saisi uudesta, vasta suunnitteilla olevasta toiminnasta riittävästi etukäteistietoa. Tämä olisi mahdollista paitsi ympäristölupaprosessissa myös esimerkiksi rakennus- tai poikkeuslupaprosessissa. Haittojen rajoittaminen on rakennusluvan yhteydessä mahdollista toteuttaa riittäväillä suojaetäisyyksillä. Uusien toimintojen sijoittamisessa tulisikin pyrkiä siihen, että kaavoituksessa huomioitaisiin nykyistä yksityiskohtaisemmin eri tyyppisten toimintojen sijoittumisen ohjaaminen.

Osayleiskaavan laatiminen, jota on käytetty useiden eri toimijoiden suunnittelemien tuulivoimaloiden sijoittamisessa voi olla haitankärsijöiden kannalta parempi menettely kuin yksittäisten tuulivoimaloiden toiminnan sääntely lukuisilla erillisillä ympäristöluvilla. Osayleiskaavasta ja siihen liittyvästä vaikutusarvioinnista aktiivinen kansalainen saa kokonaiskuvan yksiköiden yhteisvaikutuksesta. Kaavatyöhön liittyvä osallistumismenettely antaa mahdollisuuden tuoda valmisteluun haitankärsijöiden näkökulma ja esittää rasituksen ehkäisyä koskevia vaatimuksia.

Jos imissioita aiheuttaville toiminnoille olisi määritelty suojaetäisyys, haitankärsijöiden kannalta tietty vähimmäissuoja olisi turvattu. Tämä ei kuitenkaan takaisi, että kaikkien toimintojen haitat voitaisiin kaikissa tilanteissa hoitaa pelkän suojaetäisyyden avulla. Jos rakennusvalvontaviranomaisen asiantuntemus ei riittäisi hyvän ympäristön säilyttämiseen, voisi haitankärsijöiden asema heiketä.

Omakotiliiton näkemyksen mukaan esimerkiksi kivimurskaamoja, kaivostoimintaa, tuulivoimayksiköitä tms. asumista haittaavaa toimintaa pitää säädellä ympäristöluvan lisäksi myös maankäytön suunnittelulla. Tarvitaan riittävät suoja-alueet.

Viranomaiset ja tuomioistuimet

Tässä vaihtoehdossa osa tulkintaongelmista siirtyisi ympäristönsuojeluviranomaiselta kaa-voittajille ja rakennustarkastusviranomaiselle. Jos sijoitusratkaisupäätösten avulla saataisiin naapuruuskiistoja vähennettyä, vähentäisi tämä kokonaisuudessaan viranomaisten työtä.

Valvontaviranomainen pitäisi määritellä selkeästi, jos käytetään MRL:n mukaista menettelyä, jottei synny epäselvyyttä siitä toimiiko tällaisten laitosten valvojan ympäristönsuojelu-, terveydensuojelu- vai rakennusvalvontaviranomainen.

Tämä vaihtoehto ei sisältynyt kuntien ympäristönsuojeluviranomaisille suunnattuun kyselyyn.

Korkeimman hallinto-oikeuden edustaja ei pitänyt kytköksen palauttamista MRL:n tarpeellisenä.

Kuntaliiton edustajat totesivat, että suuntaus siirtää toiminnan tapauskohtainen vaikutusarviointi kaavaan on hallinnollisesti raskas menettely, aiheuttaa valvonnan ongelmia vrt. tuulivoima. Toki sijoittuminen on kaiken a ja o ja pitäisi ratkoa kaavassa, mutta toiminnan volyyymiä yms. yksityiskohtia ei voida ratkoa kaavassa.

Yleinen ympäristönsuojeluintressi

Muutoksella ei periaatteessa olisi vaikutusta ympäristön tilaan. ”Vain” naapuriin ulottuvien haittojen merkitys yleisen ympäristönsuojelun kannalta ei ole merkittävä. Ympäristönsuojeluviranomaisen työaikaa säästyisi oleellisempiin asioihin. Kaavoituspäätöksissä voitaisiin tarvittaessa ottaa huomioon järjestöjen mahdollisuudet vaikuttaa päätösprosessissa.

Hyviä kokemuksia on saatu tuulivoimaosayleiskaavojen laatimisesta. Niiden yhteydessä toteutettava osallistumis- ja arviointimenettely (”kaava-yva”) tarjoaa mahdollisuuden ottaa huomioon haitankärsijöiden esittämät näkökohdat ja menettely tuottaa toimintojen ympäristövaikutuksista mallinnettua aineistoa, jossa otetaan huomioon toimintojen kokonaisuus, ei ainoastaan yksittäisten tuulivoimaloiden vaikutusta. Yksittäisten tuulivoimaloiden sijoittaminen ilman kaavoitusmenettelyä voisi tarvita luvituksen tai jonkin muun menettelyn.

8.6 YSL:n 180 §:n yksittäinen määräys

Jo olemassa olevaan toimintaan voidaan puuttua myös jälkivalvonnallisin keinoin, eli antamalla YSL:n 180 §:n mukainen yksittäinen määräys. Tämä määräys toimii yksityiskohtaisena veloitteena, jolla konkretisoidaan lain tavoitteita. Sen noudattamista valvotaan YSL 175 §:n, 179 §:n ja vasta näiden jälkeen 184 §:n nojalla.⁴⁶

YSL:n nykyinen 180 § yksittäisen määräyksen antamisesta pilaantumisen ehkäisemiseksi vastaa vanhan lain 85 §:ää kuitenkin niin muutettuna, että määräyksen sisällöstä on säädetty entistä tarkemmin. Tämä on ollut tarpeen määräyksen luonteen hahmottamiseksi ja tarkemmaksi rajaamiseksi lain tasolla.⁴⁷

Haastattelujen perusteella vaikuttaa siltä, että lainkohtaa on käytetty melko vähän. Tilastotietoa tästä ei ollut käytettävissä. Yksittäisen määräyksen käytön maltillinen lisääminen

⁴⁶ HE 214/2013 YSL:n yksityiskohtaiset perustelut 184 §.

⁴⁷ HE 84/1999 YSL:n yksityiskohtaiset perustelut 85 § ja HE 214/2013 vp, s. 161.

voisi olla yksi mahdollisuus puuttua kohtuutonta räsitystä aiheuttaviin toimintoihin. Määräyksen antaminen vaatii aina paikanpäällä tehdyn tarkastuksen. Hyvä käytäntö voisi olla, että ennen määräyksen antamista viranomaisen antaisi toiminnanharjoittajalle tilaisuuden esittää oma ehdotuksensa haitan poistamiseksi. Tarvittaessa viranomaisen vahvistaisi suunnitelman määräyspäättöksellä, jolloin siitä tulisi toiminnanharjoittajaa sitova. Määräyksen käytön yhdenmukaisuutta edistäisivät teknisluonteiset ohjeet (ks. luku 10.10), joita voitaisiin laatia usein esiintyville toimialoille tai immissioille.

Kyseessä on jälkivalvontamenettely, joka toimii olemassa oleville toiminnoille. Uuteen, suunniteltuun toimintaan, jonka arvioidaan aiheuttavan kohtuutonta räsitystä, 180 §:llä ei voida puuttua. Tässä selvityksessä tutkituissa 112 tapauksesta vain 33 lupapäätöstä (30 %) oli annettu olemassa olevalle toiminnalle, muut 79 tulivat vireille ennen toiminnan aloittamista.

Vaikutukset eri sidosryhmiin

Immission aiheuttajat eli toiminnanharjoittajat

Toiminnan käynnistäminen ei viivästyisi lupaprosessin vuoksi. Toiminnanharjoittaja ottaisi riskin, että haittojen ilmetessä hänen on investoitava haittojen vähentämiseen. Jälkikäteen toteutettuna kustannukset voivat olla huomattavasti suurempia kuin suunnitteluvaiheessa huomioon otettaessa.

MTK:n edustajan kommentoissa YSL 180 §:n mukaisen yksittäisen määräyksen käyttämisestä naapurushaittatapauksissa pidettiin varteenotettavana vaihtoehtona.

Haitankärsijät

Haitankärsijän näkökulmasta vaihtoehto on selkeä, koska se kohdistuu jo olemassa olevaan toimintaan, jonka aiheuttamaan räsitykseen on helppoa ottaa kantaa. Naapurin voi olla vaikeaa ennakoida vasta suunnitellun toiminnan mahdollisesti aiheuttamaa räsitystä ja ottaa siihen kantaa lupavaiheessa.

Haitankärsijällä on vireillepano-oikeus. Mikäli toiminnanharjoittaja noudattaa annettua määräystä vapaaehtoisesti, häiriö saadaan loppumaan melko nopeasti. Jos sen sijaan joudutaan turvautumaan hallintopakoon ja asia etenee tuomioistuimeen voi toiminnan muuttamiseen kulua vuosia. Määräyksen antovaiheessa ei kuulla naapureita.

Omakotiliitto suhtautuu YSL:n 180 §:n yksittäiseen määräykseen luvan korvaajana epäilevästi. Kansalaiset tuntevat YSL:ia ja tätä mahdollisuutta heikommin kuin NaapL:a. Heikkoutena pidettiin, että YSL 180 § ei voi soveltaa luvanvaraiseen tai rekisteröitävää toimintaan.

Viranomaiset ja tuomioistuimet

Mikäli kyse on toiminnassa ilmenevästä yksittäisestä ongelmasta, on 180 §:n mukainen määräys todennäköisesti käyttökelpoisempi kuin luvanhakuvelvoitteen asettaminen. Moniongelmaisessa tapauksessa lupa mahdollistaa helpommin puuttumisen toiminnan kokonaisuuden aiheuttamiin haittavaikutuksiin ja niiden syntymisen ehkäisyyn. 180 §:n mukaisen määräyksen antaminen saattaa törmätä hallintopakkomenettelyssä vaadittavaan yksityiskohtaisuuteen ja selkeyteen. Lienee hyvin tapauskohtaista, kumpi menettely on vähemmän resurssija vaativaa ja kuinka tehokasta jälkivalvontaa tarvitaan.

Kuntien ympäristönsuojeluviranomaisille tehdyssä kyselyssä heiltä pyydettiin mielipiteitä NaapL luvanhakukynnyksen poistamisen vaihtoehtoista. Kyselyn perusteella voidaan sanoa, että enemmistö vastaajista piti YSL:n 180 §:n yksittäisen määräyksen antamista parhaana NaapL-lupavelvollisuutta korvaavana menettelynä.

YSL 180 § on jo nykyisellään käytössä ja siten tunnettu menettely. Yksittäisen määräyksen katsottiin olevan käyttökelpoisiin silloin, kun kohteena on toiminta, jossa immissiovaikutukset aiheutuvat yhdestä selvästi erottuvasta päästöstä (esim. melu). YSL 180 §:n ongelmaksi katsottiin se, etteivät määräykset voi koskea luvanvaraista tai rekisteröitävää toimintaa. Toisaalta jos lupamääräysten lisäksi annetaan useita erillisiä ohjeita ja määräyksiä, aiheuttaa tämä helposti sekaannusta. YSL 180 §:n mukaisen määräyksen antamisen yhteydessä ei tarvitse kuulla naapureita. Tätä pidettiin huonona puolena lupavelvollisuuteen verrattuna. YSL 180 §:n erityisen määräyksen antamisen katsottiin myös sisältävän lähes saman verran työtä kuin ympäristöluvan kirjoittamisen. Luvasta voidaan periä maksu, yksittäisestä määräyksestä ei. YSL 180 § tulisi muotoilla siten, että sen käyttö sopisi joustavasti moneen eri tilanteeseen.

Yleinen ympäristönsuojeluintressi

Ympäristönsuojelun tasoa ei välttämättä voida säilyttää yhtä korkeana jälkivalvonnallisin menettelyin kuin ympäristöluvassa, jossa voidaan vaikuttaa haittojen ehkäisyyn jo suunnitteluvaiheessa.

Suomen luonnonsuojeluliitto ry (SLL) toteaa, ettei YSL 180 §:n mukaisessa yksittäisen määräyksen antamisessa ole laajempia kuulemisia eikä muutoksenhakuoikeutta. Yleinen etu, muut mahdolliset haitankärsijät ja järjestöt eivät tule riittävästi otetuksi huomioon, koska kunnissa ovat usein pienet piirit ja rakenteellista korruptiota (missä ei rahan tarvitse liikkua, mutta erilaiset hyväveli-verkostot ja paikallinen sosiologia toimivat). Kuntatasolla juuri nämä paikalliset kytkennät ja piilotetut painostuskeinot saattaisivat saada liian suurta merkitystä, vaarantaen sekä yleisen edun turvaamisen että naapurien keskinäisen yhdenvertaisuuden. Lisäksi asiassa pitäisi ottaa huomioon muut oikeuksien omistajat kuin naapurit.

8.7 Kunnalliset määräykset

Kunnallisia määräyksiä (ympäristönsuojelu-, rakennus-, jätehuolto- ja terveydensuojelumääräykset) voitaisiin mahdollisesti kehittää siten, että niissä asetettaisiin erityyppisille immissioille ja niiden torjunnalle tai tietyille toiminnoille ehtoja. Kunnallisten määräysten kehittäminen antaisi tilaa paikalliselle harkinnalle siitä, mikä on kohtuullisena pidettävä ympäristöhäiriöiden taso.

Kunnallisten määräysten kehittäminen vaatisi kuitenkin kokonaisvaltaista kyseisten määräysten yhdistämistä ja/tai päällekkäisyyksien purkamista sekä laadun parantamista koskevaa kehitystyötä, jonka pohtiminen ei tässä yhteydessä ole mahdollista.

Vaikutukset eri sidosryhmiin

Immission aiheuttajat eli toiminnanharjoittajat

Vaatimukset olisivat etukäteen toiminnanharjoittajan tiedossa. Toisaalta toiminnan aloittamisen jälkeen laadituilla määräyksillä voitaisiin puuttua jo vakiintuneeseenkin toimintaan. Valtakunnallisten toimijoiden pitäisi sopeutua erilaisiin määräyksiin eri kunnissa.

MTK:n edustaja ei pitänyt kunnallisten määräysten kehittämistä eri tyyppisille toimintoille toimivana kuntakohtaisen vaihtelun vuoksi eikä kunnallisten määräysten kiistanalaisen statuksen vuoksi.

Haitankärsijät

Haitankärsijän pitäisi olla aktiivinen silloin, kun ympäristönsuojelumääräyksiä laaditaan, vaikka toimintaa ei vielä omassa naapurissa olisikaan.

Viranomaiset ja tuomioistuimet

Kunnassa voitaisiin puuttua juuri kyseisen kunnan alueella tyypillisiin toimintoihin ”täsmäsääntelyllä”. Määräysten alhainen oikeushierarkkinen taso heikentää niiden pakottavuutta ja epäselvissä tilanteissa saatetaan riitauttaa paitsi itse naapuruushäiriö myös kunnallisten määräysten sisältö.

Kuntien normiteknisessä osaamisessa on suurta vaihtelua, mikä voi näkyä kunnallisten määräysten teknisessä laadussa.

Kuntien ympäristöviranomaisille suunnatussa kyselyssä tämä vaihtoehto sai vähiten kannatusta. Vaihtoehtoon katsottiin toimivan ohjaavana instrumenttina, mutta ei tiukasti määrävänä. Riskinä pidettiin vaikeaselkoisuutta. Kunnan resurssien vähyyden vuoksi määräysten kehittäminen katsottiin käytännössä hankalaksi. Vastaajien mukaan se vaatisi määräysten kehittämisen ohjaamista valtakunnan tasolla yhtenäisesti. Määräysten erot kuntien välillä asettaisivat mahdollisesti toiminnanharjoittajat eriarvoiseen

asemaan. Joissakin vastauksissa katsottiin ongelmaksi, että poliittiset näkökohdat kunnassa saattaisivat vaikuttaa liikaa määräysten lopulliseen muotoutumiseen. Monien eri toimintojen huomioon ottaminen kunnallisilla määräyksillä saattaisi osoittautua hankalaksi. Vaihtoehto katsottiin myös osin byrokratiaa lisääväksi.

Yleinen ympäristönsuojeluintressi

Kunnalliset määräykset voivat olla vaihtelevia eri kunnissa, jolloin ympäristönsuojelun taso voisi vaihdella kunnittain. Kulloinenkin poliittinen ilmapiiri voisi vaikuttaa määräysten sisältöön. Järjestöjen tulisi olla aktiivisia siinä vaiheessa, kun yleisiä määräyksiä laaditaan.

8.8 Sovittelumenettelyt

Uutena vaihtoehtona tai täydentäjänä nykysääntelylle olisi harkittava sovittelumenettelyn käyttöönottoa. Sovittelu on luonteeltaan avustettua neuvottelua, joka voidaan aloittaa kiistan aikaisessakin vaiheessa. Sovittelun menetelmät kytkeytyvät päätösten valmistelun, vuorovaikutuksen ja osallistumisen kysymyksiin ja menetelmiin, joiden merkitys suhteessa ”oikeaan tietoon” on korostunut intressi- ja arvopohjaisissa, tunnepitoisissa kiistoissa. Käytännössä sovittelu toimii ”neuvotteluna lain varjossa”, koska sen taustalla ja vaihtoehtona on muu oikeudellinen prosessi tai viranomaisen ratkaisu.⁴⁸ Menettely vaatii tarkkaa harkintaa esimerkiksi sen suhteen, miten viranomaismenettely ja sovittelu sovitetaan yhteen ja onko sovittelulla saavutettu lopputulos oikeussuojan kannalta riittävä toiminnanharjoittajalle. Sovittelu vaatii myös resursseja ja osaamista, joita nykyisillä ympäristöviranomaisilla ei välttämättä ole.

Peltonen on tuonut esiin useita asenteisiin liittyviä ongelmia, jotka vaikeuttavat sovittelun yleistymistä. Sovittelun elementtien yhdistäminen julkisoikeudellisten kiistojen käsitteelyyn on ongelmallista, koska lainsäädäntö ei tunne erillistä sovittelumenettelyä ympäristöasioissa, vaikka asianosaisten kuuleminen ja tähän liittyvät oikeudelliset velvoitteet periaatteessa tähtäävätkin intressien yhteensovittamiseen. ”Yhtenä esteenä sovittelun hyödyntämiselle onkin suomalainen käsitys yleisestä edusta, jota lainsäädäntö ja lahjomattomat viranomaiset vaalivat, ja joka ei ole neuvoteltavissa”, toteaa Peltonen.⁴⁹ Lisäksi ajatellaan, että valtio ja viranomainen ovat muiden toimijoiden yläpuolella, vaikka se on useissa konflikteissa yksi kiistan keskeisistä osapuolista. Peltonen mukaan ”Ajatus valtion erityisestä asemasta yleisen edun vaalijana johtaa helposti ajattelemaan, että valtiollinen toimija, esimerkiksi ministeriö voi ratkaista konfliktin omilla päätöksillään. Keskinäisriippu-

48 Peltonen, blogi 21.11.2016 <http://www.nessling.fi/blogi/mina-vaitan-sovittelun-hyodyntaminen-ymparisto-asioissa-edellyttää-monien-ennakkoluulojen-purkamista/> (24.11.2016)

49 Peltonen, blogi.

vaisessa maailmassa tämä ei enää onnistu. Käytännössä valtionkin valta on rajallista, joten neuvottelu on olennainen keino ristiriitojen ratkaisemiseen.”

Naapuruussovittelusta on jo jonkin verran kokemusta. KOTILO-kehittämiprojektissa (2006–2014)⁵⁰ etsittiin ratkaisuja ja tuotettiin materiaalia maahanmuuttajataustaisten ihmisten asumisen ja naapuruussuhteiden parantamiseksi. Vuonna 2015 Suomen Pakolaisapu ry perusti Naapuruussovittelun keskuksen. Sen perustaminen lähti liikkeelle Suomeen sijoitettujen turvapaikan hakijoiden haettua apua konflikteissa, joita oli syntynyt maahanmuuttajien ja naapureiden välillä. Sovittelun kohteena näissä tapauksissa ovat usein olleet kerrostaloasunnoissa ilmenevät naapuruusongelmat, päätarkoitus on ollut korjata naapuruussuhde. Tapaukset ovat siis erityyppisiä kuin sellaisissa ympäristökiistoissa, joissa toisena osapuolena on yritys.

Laki rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta (sovittelulaki, 1015/2005) tuli voimaan 1.1.2006. Rikosasioiden sovittelulla tarkoitetaan maksutonta palvelua, jossa rikoksesta epäilylle ja rikoksen uhrille järjestetään mahdollisuus puolueettoman sovittelijan välityksellä kohdata toisensa käsitelläkseen ja sopiaukseen rikoksesta koituneita haittoja (sovittelulaki 1 §). Laissa määritellään reunaehdot muun muassa sovittelun yleisistä edellytyksistä, sovittelussa käsiteltävistä asioista sekä sovittelun ohjauksesta, johtamisesta ja valvonnasta. Viranomaisella on velvollisuus tiedottaa sovittelumahdollisuuden olemassa olosta asianosaisille. Sovittelua järjestävät sovittelutoimistot, jossa ammattihenkilöstö valitsee tapaukselle sopivat vapaaehtoiset sovittelijat, jotka ovat käyneet sovittelukoulutuksen. Sovittelun onnistuneena seurauksena syntyy sovittelusopimus, jonka toteutumista seurataan. Sovittelijat saavat sovittelutoiminnasta kulukorvauksia, eivät palkkaa.

Sovittelijoiden koulutukseen on varattava resursseja ja sovittelun ja viranomaistyön yhteydet tulee määritellä.

Vaikutukset eri sidosryhmiin

Immission aiheuttajat eli toiminnanharjoittajat

Toiminnan harjoittajalle sovittelu voi johtaa parempaan lopputulokseen kuin viranomaisen määräys tai ympäristölupa, koska sovittelussa on mahdollista lisätä ymmärrystä ja luottamusta osapuolten välillä, jolloin naapurien suhtautuminen toimintaan saattaa muuttua positiivisemmaksi. Toisaalta sovittelu vie paljon aikaa ja voi päättyä siihen, että konflikti ei ratkea.

⁵⁰ Projekti toimi Raha-automaattiyhdistyksen ja Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen rahoituksella

MTK:n edustaja piti sovittelumenettelyä kannatettavana. Yksityisoikeuden puolella on hyviä kokemuksia sovittelumenettelystä. Tämä ohjauskeino edellyttää kuitenkin paljon valmistelutyötä eikä voine toteutua lyhyellä tähtäyksellä.

Haitankärsijät

Rasituksesta kärsivät naapurit voivat sovittelussa kokea, että heidän huolensa otetaan vakavasti. Onnistuneessa sovittelussa voidaan vähentää väärinymmärryksiä ja aiheettomia pelkoja ja lisätä ymmärrystä toisen osapuolen näkökulmasta. Sovittelussa ei voida pakottaa haitan aiheuttajaa vähentämään rasituksen aiheuttajaa, jos tämä pitää haitankärsijän vaatimuksia kohtuuttomina.

Omakotiliiton edustaja totesi, että omakotiliitto, sen alueelliset piirijärjestöt ja paikalliset omakotiyhdistykset ovat kiinnostuneita osallistumaan sovittelutoimintaan.

Viranomaiset ja tuomioistuimet

Viranomaisten kannalta olisi erittäin hyödyllistä, jos ympäristönsuojelun kannalta vähämerkitykselliset tapaukset voitaisiin ohjata sovitteluun. Puolueeton sovittelija vähentäisi onnistuessaan viranomaisiin kohdistuvaa kuormitusta ja syytelyä.

Kuntien ympäristönsuojeluviranomaisille suunnatussa kyselyssä sovittelumenettelyn käyttöönotto nähtiin hyväksi keinoksi, kunhan sovittelijaksi ei laiteta kunnan viranhaltijaa. Sovittelua tarjoavasta tahosta vallitsi epävarmuutta. Tärkeänä pidettiin sovittelijan riittävää koulusta. Sovittelua käytetään viranomaisessa jo nyt jonkin verran, mutta lähinnä epävirallisena tukikeinona. Sovittelijalla tulisi olla riittävä auktoriteetti, jotta kiistat saadaan poikki. Viranhaltijan tehtävä voisi olla asiantuntijana taustalla.

Naapuruussovittelun keskus on kiinnostunut osallistumaan toimintaan, jossa pyritään ratkaisemaan myös NaapL 17 §:ssä tarkoitettuja tapauksia. Rahoituskysymys on kriittinen: palveluntarjoajan täytyy olla neutraali ja ulkopuolinen ja palvelun maksajan sellainen, joka ei herätä mielikuvaa puolueellisuudesta. Keskukseen mielestä sovittelijoiden on oltava ammattilaisia.

Myös Omakotiliitto ry ilmaisi olevansa käytettävissä piiri- ja paikallisorganisaatioineen sovittelutoiminnassa. Sitä ei voida kuitenkaan pitää neutraalina tahona.

Yleinen ympäristönsuojeluintressi

Ympäristökiistoissa on usein monia osapuolia ja mukana on myös yleisen edun näkökulma. Yleistä etua ei voida sovittaa. Yleisen edun ja puhtaan naapureiden välisten kiinteistöjen vaikutusten välinen rajanveto on hankalaa ja aiheuttaa päällekkäisyyksiä. Jos pohjana ei ole varsinaista päätöstä, voi jäädä kiistanalaiseksi, mitkä tahot ovat kiistassa asianosaisia. Virallisen lupapäätöksen puuttuessa myös prosessin läpinäkyvyys voi kärsiä. Ulkopuoliset

eivät tällöin voi arvioida sovittelun lähtökohtia ja saavutettuja tuloksia. Tällöin perustuslain 20 §:ssä tarkoitetut ympäristöperusoikeudet eivät toteudu tehokkaasti.

SLL kannattaa ympäristösovittelun kehittämistä, mutta se ei voi syrjäyttää esimerkiksi ympäristölupaprosessia. Ympäristösovittelijoiden koulutus Suomessa on ensin luotava ja määriteltävä reunaehtoineen ennen kuin ympäristösovittelu otetaan laajempaan käyttöön. Tällaiseen ympäristöasiaan voi liittyä myös yleisen edun näkökulma, eli asiaa ei voi aina sopia vain kahden osapuolen kesken. Yleisen edun ja naapuruusperusteisen vaikutuksen välinen rajanveto on hankalaa, usein päällekkäistä. Naapuruussuhdelain mukaisen kohtuuttoman rasituksen arviointia ei voi jättää pelkän sovittelun piiriin. Tällaisesta prosessista jäävät helposti järjestöt ilman sananvaltaa ja muutoksenhakuoikeutta. SLL:n mielestä ympäristösovittelussa pitäisi saada aikaan lain minimiä parempi ratkaisu – ei siis niin, että sovittelussa voitaisiin hyväksyä alhaisempi ympäristönsuojelun taso kuin luvassa. Sovittelua voitaisiin hyödyntää laajemmin osana ympäristölupaprosessia, mutta tällöin on varmistuttava siitä, että myös muut ulkopuoliset saavat mahdollisuuden arvioida sovittelun lähtökohtia ja tuloksia.

8.9 Valtioneuvoston asetukset

Valtioneuvoston asetuksen antaminen sellaisista toiminnoista, joista aiheutuu usein kohtuutonta rasitusta, voisi tuoda osaratkaisun luvitustarpeeseen. Tämän selvityksen aineistosta käy ilmi, että melu on ylivoimaisesti merkittävin kohtuuttoman rasituksen aiheuttaja. Vaikka melusta on jo annettu useita valtioneuvoston asetuksia, tulisi meluohjearvoja kehittää uusimpien tutkimustulosten perusteella esimerkiksi impulssimaiselle tai matalataajuiselle melulle.

Kuntien viranomaisille suunnatussa kyselyssä nähtiin valtioneuvoston asetuksen antaminen osin normien purkutavoitteiden vastaisena. Vaihtoehto koettiin jäykkänä ja vaihtoehtoon laajemmin siirryttäessä odotettavissa mahdollisesti olisi suuri määrä asetuksia. Toisaalta vaihtoehto nähtiin toimivana selkeissä tapauksissa (esim. hakkeen pienpoltto tietyn kokoisissa lämmityskattiloissa). Asetus tarjoaisi viranomaiselle selkeän työkalun, johon voi vedota ilman tarvetta liiallisille tulkinnoille. Noin kolmannes vastajista piti tätä ohjauskeinoa hyvänä. Toimialakohtaiset asetukset eivät kuitenkaan voi kattaa kaikkia eteen tulevia toimintoja.

8.10 Teknisluonteiset ohjeet ja normit

Yhtenä lisäelementtinä luvitustarvetta voivat vähentää teknisluonteiset ohjeet. Niin sanotun *soft law* -aineiston kehittäminen esimerkiksi ympäristöministeriön ohjeiden muodossa voisi tuoda osaratkaisun nykyiseen kohtuuttoman rasituksen arviointia koskevaan ongelmaan. Ohjeet voisivat olla joko toimialakohtaisia tai immissiotyyppikohtaisia. Vaikutukset eri sidosryhmiin

Immission aiheuttajat eli toiminnanharjoittajat

Toiminnanharjoittajille uudet tekniset ohjeet voivat tulla yllätyksenä. Suomessa on kuitenkin vahva perinne siitä, että etujärjestöillä on merkittävä rooli ohjeiden valmistelussa. Ohjeet edistävät sitä, että toiminnanharjoittajia kohdellaan tasapuolisesti.

Soft law aineiston käyttämisessä muiden ohjauskeinojen tukena MTK:n edustaja korosti, että ohjeesta tulee helposti velvoittavaa ohjausta, koska viranomaiset helposti käyttävät ohjeita lupamääräysten perusteena sellaisenaan, vaikka soft law -aineiston käytössä pitäisi aina käyttää tapauskohtaista harkintaa.

Haitankärsijät

Erilaiset ei-velvoittavat ohjeet ja *soft law* -määräykset eivät välttämättä suojaa haitankärsijää riittävästi tapauksissa, joissa toiminnanharjoittaja ei vapaaehtoisesti ole halukas muuttamaan toimintatapojaan. Tällöin jonkin pakottavan menettelyn olemassaolo on tärkeää naapurin oikeusturvan kannalta.

Naapureilla ei ole mahdollisuuksia vaikuttaa ohjeiden sisältöön ja ohjeiden tulkinta voi olla maallikolle mahdotonta. Haitan kärsijät voivat helposti kokea, että viranomaiset ”piiloutuvat” ohjeiden taakse, eivätkä ota vakavasti kokemusta haitasta.

Viranomaiset ja tuomioistuimet

Soft law -aineiston soveltaminen tuo omat haasteensa viranomaistyöhön. Ohjeiden laatimiseen ja käyttöön liittyy monia ongelmia. Niiden laatimiseen ei liity laajempaa oikeudellista kontrollia eikä niiden laatimisprosessi ole läpinäkyvää.⁵¹ Aineiston laatiminen vaatii resursseja ja aikaa ja ne vanhentuvat nopeasti.

Kuntien viranomaisille suunnatussa kyselyssä teknisluonteiset ohjeet, joita voitaisiin käyttää muiden ohjauskeinojen tukena, saivat paljon kannatusta. Noin kolmannes vastaajista piti tätä ohjauskeinoa hyvänä. Muun muassa rakennustarkastuksessa ja terveys- ja ympäristösuojelussa tällaisia ohjeita käytetään jo nykyään. Ongelmalliseksi koettiin riittävän

51 Ks. Määttä 2005.

kattavien ohjeiden laatiminen sillä, NaapL 17 §:n alaiset tapaukset ovat monimuotoisia. Alhainen normihierarkia ja oikeudellinen painoarvo ohjeissa nähtiin toimivuutta heikentävänä seikkana. Kuntakohtaiset ohjeet saattaisivat olla liian kirjavia sisällöltään.

Yleinen ympäristönsuojeluintressi

Tekniset ohjeet voivat parantaa ympäristönsuojelun tasoa, koska ne vahvistavat tutkimustiedon hyödyntämistä viranomaisten toiminnassa.

8.11 Muita mahdollisia ohjauskeinoja

Naapuruussuhdelain mukaisen rasituksen tai kohtuuttoman rasituksen suhde ympäristölainsäädännön puolella käytössä oleviin terveyshaittaan, ympäristöhaittaan ja viihtyisyyshaittaan tulisi selkeyttää ja arvioida, miten näitä voitaisiin rinnastaa toisiinsa. Näin kohtuuttoman rasituskynnyksen tulkinta voitaisiin mahdollisesti saada eri viranomaisissa nykyistä yhdenmukaisemmaksi ja helpommin ennakoitavaksi. Yksi vaihtoehto on kumota NaapL kokonaan ja sisällyttää sen edelleen ajankohtainen sisältö muun sääntelyn yhteyteen.

Kuntakyselyssä kysyttiin, voitaisiinko kohtuuttomaan rasitukseen liittyvät kiistat käsitellä terveydensuojelulain nojalla. Vaihtoehto koettiin sikäli hankalana, että siihen saattaa liittyä toimivaltakiistoja. Toimivaltarajat tulisi pitää mahdollisimman selkeinä. Toisaalta naapuruussuhdeasioissa vedotaan usein terveyshaittaan ja siksi kyseinen vaihtoehto nähtiin mahdollisuutena, jota piti hyvänä 30 % vastaajista.

Kuntien viranomaisille annettiin kuntakyselyssä mahdollisuus ehdottaa tai kommentoida myös muita mahdollisia ohjauskeinoja. Sanktioiden tiukentamista ehdotettiin tapauksissa, joissa haittaa ei ole saatu poistetuksi kehotuksista huolimatta. Yksittäisen kansalaisen vireillepano-oikeuden supistamista ehdotettiin. Siviilioikeudellisen järjestelmän eli kieltokanteen käyttämistä (NaapL 20 §) tulisi erään vastaajan mielestä kehittää siten, että se olisi ensisijainen ohjauskeino. Näitä ohjauskeinoja ei tässä selvityksessä ole arvioitu.

9 Johtopäätökset ja sääntelyehdotukset

9.1 Vastaukset toimeksiannossa esitettyihin kysymyksiin

Toimeksiannossa esitetyt kysymykset:

- Voita isiinko lupaperusteesta kokonaan luopua?
- Voita isiinko tiettyjä toimintoja rajata kokonaan lupaperusteen soveltamisen ulkopuolelle?
- Voita isiinko luvanvaraisuuden sijasta jotkut toiminnot säätää ilmoituskensvaraisiksi?
- Voita isiinko lupaperuste korvata jollain muulla vaihtoehdolla?

Konsultti esittää edellä olevan vaikutusten arvioinnin perusteella seuraavat johtopäätökset:

NaapL lupaperustetta on kunnissa käytetty varsin säästeliäästi. Lupaperusteen poistaminen ei merkittävästi vähentäisi kunnan viranomaisten työtaakkaa. Suuri osa immissioista aiheutuvista naapuruuskiistoista on ratkaistava muilla menettelyillä kuin ympäristöluvalla. Siitä huolimatta konsultti suosittelee, että YSL 27.2, 3 §:n viittaus NaapL 17 §:ään on syytä poistaa lakien erilaisen soveltamisalan ja – käytännön aiheuttamien tulkintaongelmien vuoksi. Selvityksen perusteella NaapL-lupaperusteen käyttö on joissakin tapauksissa tuonut lupavelvoitteen piiriin toimintoja, joiden aiheuttama ympäristökuormitus on huomattavasti alhaisemmalla tasolla kuin lupakynnys laitosluettelon toiminnoissa. Suurin osa näistä luvista liittyy toimintaan, jota ei ollut vielä aloitettu, joten lupavelvoite ei ole syntynyt koetun kohtuuttoman rasituksen perusteella.

Yleisesti ottaen aineistossa näyttäisi olevan seuraavia syitä käyttää NaapL lupaperustetta:

- a) NaapL lupaperustetta on käytetty tarpeettomasti, koska kyseinen toiminta olisi selkeästi lupavelvollista jo laitosluettelon perusteella. Kaikista lupavelvollisista toiminnoista saattaisi aiheutua kohtuutonta rasitusta joissakin olosuhteissa. Lupaviranomaisen ei pitäisi tarpeettomasti viitata lupavelvollisuuden ”kaato-kohtaan”.

- b) NaapL lupaperustetta on käytetty toimintaan, joka ei olisi lupavelvollista muutoin, mutta sijaitsee lähellä häiriintyviä kohteita
- c) Toiminnasta on jo aiheutunut naapuririitoja, joihin viranomainen pyrkii saman ratkaisun lupaehdoilla (toiminta-ajat, toimintojen sijoittaminen, melun-
torjuntatoimet yms.)
- d) Toiminnan laatu on ristiriidassa kaavamerkinnän kanssa (esim. ympäristöhaittoja aiheuttamattoman teollisuuden alue, pientaloalue) ja viranomainen katsoo, että ympäristöluvan ehdoilla tämä ristiriita voidaan ehkäistä.
- e) NaapL lupaperustetta on käytetty varmuuden vuoksi toimintaan, joka sijoittuu laitoslue-
telon lupakynnyksen rajamaille (esim. kivenmurskauksen toiminta-ajan suhteen, epävarmuus siitä, onko kyseessä ammattimainen jätteen käsittely, onko kyseessä jäte, eläinten pitoon liittyvät rajatapaukset, ampumarata-toiminnan tai moottoriurheilutoiminnan tulkinnat)
- f) Toiminta on selkeästi ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa, mutta tyypiltään uutta tai harvinaista, joten sitä ei löydy laitoslue-
telosta (räjäytyshittauslaitos, harjoittelu- ja testausalueet, puun lämpökäsittely).

Konsultin mielestä kohtien b ja c tapaukset tulisi ratkaista pääsääntöisesti muilla menetel-
lyillä kuin lupavelvollisuudella. Ympäristön pilaantumisen kannalta vähäisten toimintojen
määrittäminen lupavelvolliseksi voi olla ristiriidassa perusoikeusnäkökohdan kanssa.

Kohdan f) tapauksia varten laissa on tarpeellista säilyttää mahdollisuus velvoittaa yksittäis-
tapauksessa toiminnan harjoittaja hakemaan ympäristölupaa, mikäli toiminnasta saattaa
aiheutua ympäristön pilaantumista, joka on verrattavissa laitoslue-
telossa olevien toimin-
tojen aiheuttamaan ympäristön pilaantumisen vaaraan. Samalla tällä kaatokohdalla voi-
daan tarvittaessa ratkaista rajatapaukset (tyyppi e), joissa on kyse laitoslue-
telon alakoh-
tien tulkinnoista tai niihin hyvin verrattavista toiminnoista.

Kaavamääräyksillä rajoitetun toiminnan sallimista yksittäistapauksissa ympäristöluvan eh-
doilla tulisi tarkastella osana MRL:n ja YSL:n lupamenettelyjen yhteensovittamista (tyyppi d).

YSL 27.2 §:n kohtien 1 ja 2 perusteella voidaan edellyttää ympäristölupaa laitoslue-
telon ulkopuoliseen toimintaan, josta saattaa aiheutua vesistön, ojan, lähteen tai noron pilaan-
tumista. YSL 28.2 §:n nojalla puolestaan voidaan edellyttää ympäristölupaa toiminnolle,
josta voi aiheutua tärkeän pohjavesialueen pilaantumisen vaaraa, mutta vain jos toiminta
on laitoslue-
telossa mainittu, mutta niitä vähäisempää toimintaa. Olisi loogista, että YSL
27.2 §:n muutettu kolmas kohta edellyttäisi lupaa myös sellaiselta laitoslue-
telon ulkopuo-
liselta toiminnalta, josta voi aiheutua muuta edellisten tasoista ympäristön pilaantumisen
vaaraa kuten päästöjä ilmaan, melua tai muita YSL 5.1,2 §:ssa tarkoitettuja päästöjä. Lupa-
velvoite koskisi myös pohjaveden pilaantumista toiminnoista, joita ei ole mainittu laitos-
luettelossa. Pilaantumisen vaaran arvioinnissa luonnollisesti otettaisiin huomioon myös

erityisen haavoittuva ympäristö. Tämä ”perälautana” toimiva lupavelvoite koskisi poikkeuksellisissa tapauksissa myös laitoksia, joihin muutoin sovelletaan rekisteröinti- tai ilmoitusmenettelyä. Näissä tapauksissa voitaisiin edellyttää näyttöä siitä, että ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheutuu kyseisen VNA:n ehtojen noudattamisesta huolimatta. Tällä tavoin voidaan turvata sekä haitan kärsijöiden oikeusturva että luvan hakijan pysyvyys suoja konfliktitilanteissa.

Kyseisen lupaperusteen uuden muotoilun lisäksi konsultti ehdottaa seuraavien ohjauskeinojen käytön kehittämistä ja tehostamista:

- YSL 180 §:n yksittäisen määräyksen käyttäminen
- haittoja mahdollisesti aiheuttavan suunnitellun toiminnan sääntely kaavamääräyksillä sekä rakennusluvassa tai toimenpideluvassa esitettyjen lupaehtojen avulla
- melu-, haju- ja pölypäästöjen arviointia ja ehkäisyä edistävän *soft law* aineiston ja tarvittaessa asetusten päivittäminen ottamaan nykyistä paremmin huomioon immission häiritsevyys
- vapaaehtoisten sovittelumenettelyjen kehittäminen ja käyttöönotto.

Tämän selvityksen perusteella voi olla tarpeen harkita joidenkin uusien toimintojen lisäämistä lupavelvollisten laitosluetteloon, mikäli se ylittää tietyn tuotantovolyymin. Tällaista toimintaa on mm. puun lämpökuivaus, josta voi aiheutua ympäristön pilaantumista hajuhaitan vuoksi. Bioenergian ja puutavaran mekaanisen käsittelyn melua ja pölyä aiheuttavat toiminnot voitaisiin harkita lisättäväksi rekisteröintimenettelyn piiriin.

Lisäksi ehdotetaan, että ympäristöministeriö järjestää yhteistyössä kuntaliiton ja muiden sidosryhmien kanssa koulutusta YSL:n 180 §:n yksittäisen määräyksen soveltamisesta naapuruuskiistatapauksissa. Yksittäinen määräys soveltuu jo todetun haitan ehkäisyyn tapauksissa, jossa lupakynnys ei ylity. Tarkastuksen ja neuvottelun perusteella toiminnanharjoittaja voitaisiin kehottaa laatimaan haitan poistamiseksi suunnitelma, jonka viranomaisen sitten hyväksyisi muodollisesti 180 §:n mukaisella määräyksellä. Ellei toiminnanharjoittaja noudattaisi määräystä, olisi hallintopakkomahdollisuus YSL 175 §:n mukaisesti käytettävissä jatkotoimenpiteenä. Valvontamaksun periminen tulisi kyseeseen, jos toiminnanharjoittaja ei noudata määräystä ja viranomaisen joutuu toistuvasti puuttumaan tilanteeseen.

9.2 Säännösmuutosehdotukset

1. YSL:n 27.2,3 §:n kohta tulisi muuttaa seuraavaan muotoon: ”toimintaan, josta saattaa aiheutua muuta ympäristön pilaantumista.” Asetuksella ohjeistetaan tämän pilaantumisen arviointia niin, että se asettuisi samalle tasolle kuin laitoslue tellossa olevan toiminnan lupavelvollisuuden perusteet. Toisena perusteena voi olla erityisen herkkä ympäristö.
2. YSL:n 49 §:n luvan myöntämisen edellytyksistä tulisi poistaa 1 momentin 5-kohdan viittaus naapuruussuhdelakiin ja muuttaa se vastaamaan YSL:n 27.2,3 §:n kohdan uutta muotoilua. Myös naapuruussuhdelaista olisi poistettava vastaava viittaus YSL:iin (NaapL 18 § 2 mom). Toiminnanharjoittajalle pysyvyyssuojan antavan 19 §:n 1 momentti muotoiltaisiin siten, että luvanvaraista tai rekisteröitävää ympäristöviranomaisen päätöksellä hyväksyttyä toimintaa ei saisi määrätä poistettavaksi naapuruussuhdelain nojalla. Jos toiminta tarvitsisi luvan uuden YSL:n 27.2,3 §:n nojalla, pysyvyyssuoja olisi sama kuin muillakin ympäristöluvallisilla laitoksilla. YSL 30 §:n (rekisteröitävän toiminnan luvanvaraisuus) ja 31 §:n (Poikkeus luvanvaraisuudesta toiminnan koeluonteisuuden perusteella) viittaukset voitaisiin säilyttää ennallaan.
3. Kaavamääräysten käyttäminen haittoja aiheuttavien ja häiriöille herkkien toimintojen ohjaamiseen vähentäisi lupakynnyksen soveltamisen tarvetta uusien toimintojen kohdalla. Nykyaikainen ”tuulivoimakkaan” tyyppinen kaavaratkaisu voisi toimia ympäristöhaittojen sääntelykeinona, kun siinä olisi otettu ao. toiminnasta aiheutuvat haitat riittävän yksityiskohtaisesti huomioon. Rakennuslainsäädännössä voitaisiin määritellä tiettyjen immissioita aiheuttavien toimintojen ympärille ”suojavyöhyke”, jota lähemmäksi häiriintyviä kohteita uutta toimintaa ei voisi sijoittaa ilman poikkeuslupaa. Yhteyksiä rakennuslakiin puoltaisi myös se seikka, että kohtuuttomassa rasituksessa voi olla mukana viihtyisyyshaittoja ja maisemallisia tekijöitä, joiden arviointi on rakennusvalvonnan tehtävänä. Poikkeuslupamenettelyyn sisältyy naapureiden kuuleminen.
4. Uutena vaihtoehtona tai täydentäjänä nykysääntelylle esitetään sovittelumenettelyn käyttöönottoa. Menettely vaatii tarkkaa harkintaa esimerkiksi sen suhteen, miten viranomaismenettely ja sovittelu sovitetaan yhteen ja onko sovittelulla saavutettu lopputulos oikeussuojan kannalta riittävä toiminnanharjoittajalle. Konsultti esittää tutkimus- ja kokeiluhankkeiden käynnistämistä aiheesta yhteistyössä kuntaliiton ja soveltuvien tutkimuslaitosten, yritysten ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa.
5. Melu on ylivoimaisesti yleisin immissio, joka on laukaissut NaapL lupaperusteen käytön. Ympäristöministeriön pitäisi selvittää tarve päivittää ja täydentää meluhaittojen mittaamiseen, arviointiin ja meluntorjuntaan liittyviä ohjeita ja asetuksia, siten että ne nykyistä laajemmin kattaisivat erityyppiset melulähteet ja melun häiritsevyyden arvioinnin.

LUETTELO HAASTATTELUISTA

Työtä varten on haastateltu puhelimitse tai sähköpostitse seuraavia henkilöitä

Mika Seppälä, hallintoneuvos, korkein hallinto-oikeus
Miira Riipinen, ympäristöpäällikkö, Kuntaliitto
Minna Ojanperä, lakimies, Maataloustuottajien keskusliitto MTK
Kaija Savolainen, toiminnanjohtaja, Suomen omakotiliitto ry
Tapani Veistola, erityisasiantuntija, Suomen luonnonsuojeluliitto. Kirjallisiin vastauksiin osallistuneet myös toiminnanjohtaja Päivi Lundvall ja ympäristölakimies Pasi Kallio.
Miriam Attius, toiminnanjohtaja, Naapuruussovittelun keskus/Suomen Pakolaisapu ry
Jari Leinonen, ympäristönsuojelupäällikkö, Joensuun kaupunki
Raija-Leena Heino, ympäristötarkastaja, Mikkelin seudun ymp.ltk
Marita Savo, ympäristötarkastaja, Mikkelin seudun ymp.ltk
Erkki Pärjälä, ympäristötarkastaja, Kuopio
Päivi Pietarinen, ympäristöjohtaja, Jyväskylä
Mikko Jokinen, entinen ympäristöpäällikkö, Turku

Työtä on ohjannut ohjausryhmä, jonka jäsenet olivat:

Anneli Karjalainen, YM (pj.)
Jari Salila, OM
Miira Riipinen, Kuntaliitto
Heidi Lettojärvi, Energiateollisuus ry
Minna Ojanperä, MTK
Katariina Haavanlammi, YM
Tiia Laine-Ylijoki –Laakso, YM
Juha Lahtela, YM

KIRJALLISUUS

- Belinskij, Antti- Warsta, Matias – Ekroos, Ari – Soininen, Niko – Määttä, Tapio – Pölönen, Ismo – Heinonen, Hilka – Malin, Kimmo: Yhden luukun periaatteen toteuttaminen ympäristöasioissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 29/2016 (Belinskij ym. 2016)
- Ekroos, Ari: Kauneus ja rumuus ympäristöoikeudessa. Ympäristöoikeudellinen tutkimus maisemaa ja kaupunkikuvaa koskevasta lainsäädännöstä. Helsinki 1995.
- Haverinen, Risto – Heinonen, Hilka: Ympäristölliset naapuruuskiistat ja kuntien ympäristöviranomaisten rooli. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja VI 2013, s. 53-121.
- Heinonen, Hilka: Naapuruussuhdelain mukainen kohtuuton rasitus ympäristölupakynnyksenä. Taustaselvitys ”Sääntelystä biotalouden edistäjä” VN-hankkeelle 7.10.2015. Itä-Suomen yliopisto.
- Heinonen, Hilka: Naapuruuskiistat ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen kiistojen käsittelijänä. Väitöskirja 2016.
- Hollo, Erkki, J: Ympäristöoikeus. Jyväskylä 1991.
- Keski-Suomen ympäristökeskus: Ympäristölupien meluntorjuntamääräykset ja niiden valvonta. Suomen ympäristö 7/2009. Helsinki 200
- Kumpula, Anne: Desibeli on poliittinen, byrokraattinen ja taloudellinen suure. Teoksessa: Global Biodiversity 3. kansainvälisen ympäristöoikeuden päivät. Suomen ympäristöoikeustieteen seura ry:n julkaisuja 27. Helsinki 1997, s. 117-164.
- Kuusiniemi, Kari: Ympäristönsuojelu ja immissioajattelu. Jyväskylä 1992.
- Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. Juva 2013. (Kuusiniemi ym. 2013).
- Kortelainen, Sonja – Koistinen, Jarmo (toim.): Sovittelu – vaihtoehtoinen valinta. Joensuu 2012
- Leinonen, Jukka – Marttinen, Kari – Salila, Jari – Siitari, Eija – Seppälä, Mika – Kuusiniemi, Kari (toim.): Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Porvoo 2015 (Leinonen ym. 2015).
- Määttä, Tapio: Soft Law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä. Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostumisen perusteista ympäristöoikeudessa. Oikeustiede-Jurisprudentia XXXVIII (2005), s. 337-460.
- Parviainen, Jarno: Kuntien ympäristönsuojelun hallintokysely. Suomen kuntaliitto. Helsinki 2013.
- Peltonen, Lasse: blogi 21.11.2016 <http://www.nessling.fi/blogi/mina-vaitan-sovittelun-hyodyntaminen-ymparistoasioissa-edellyttää-monien-ennakkoluulojen-purkamista/> (24.11.2016)
- Peltonen, Lasse – Hirvonen, Jukka – Manninen, Rikhard – Linjama, Hannes – Savikko, Riitta: Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet: suomalaisen nykytilan kartoitus. Ympäristöministeriö, Suomen ympäristö 12/2006. Helsinki 2006 (Peltonen ym. 2006)
- Peltonen, Lasse – Verkasalo, Aino – Mynttinen, Eeva – Kangasoja, Jonna: Sovittelu osana paikallisten ympäristökiistojen hallintaa. Maankäyttö- ja ympäristökiistojen sovittelun kokeiluhankkeen (SOMARI) kokemuksia, tuloksia ja arviointia. Aalto-yliopisto julkaisusarja. Tiede+teknologia 9/2012. Saatavilla PDF-julkaisuna [http://lib.tkk.fi/TIEDE_TEKNOLOGIA/2012/isbn9789526046853.pdf]. Noudettu 16.11.2016.
- Pietarinen, Aino: Kuntien ympäristönsuojelumääräykset: nykytila ja tulevaisuuden mahdollisuudet. Suomen kuntaliitto. Helsinki 2014.
- Punta, Eeva – Alaranta, Joonas (toim.): Niukat resurssit viisaasti käyttöön – sääntelystä biotalouden edistäjä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 6/2016
- Seinäjoen seudun elinkeinokeskus: Maaseudun kaavoituskäytäntöjen kehittäminen. 2014. http://www.ilmajoki.fi/files/Kaava-asiat/Maaseudun_kaavoituskaavojen_kehittaminen_lopullinen_raportti.pdf. viitattu 15.12.2016.
- Tarastin ryhmän raportti: Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen. Arvio toteuttamisvaihtoehdoista. Ympäristöministeriö 2015.
- Tarukannel, Veijo: Terveystieteellinen sijoituslupa. Tampere 1990.
- Warsta, Matias: Ympäristölupajärjestelmä. Analyysi nykytilasta ja kehittämismahdollisuuksista. Helsinki 2008.

VIRALLISLÄHTEET

- Attila, Mikko (2015). Ympäristönsuojelulain mukaiset valtion ympäristölupapäätökset 2012–2013, Suomen ympäristökeskuksen raportteja 14/2015. Vastaavat julkaisut vuosittain 2006-2012.
- HE 165/1992 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ympäristövahinkojen korvaamisesta ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta
- HE 42/1994 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle terveydensuojelulaiksi ja laiksi ympäristölupamenettelylain 2 §:n kumoamisesta
- HE 84/1999 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi
- HE 214/2013 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Osallistumisoikeuksia koskeva direktiivi (2003/35/EY).

PeVL 23/2009 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen esityksestä laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta

Ympäristöministeriö: Eläinsuojien ympäristölupamenettelyn kehittäminen Ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen 3. vaihe Projektin 6 muistio. 2015.

Ympäristöministeriö: Ympäristöluvanvaraisuuden keventäminen. Ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen 3. vaihe Projektin 7:n muistio

Ympäristöministeriö: Ympäristöministeriön raportteja 13/2015: Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen. Arvio toteuttamisvaihtoehdoista. 2015.

http://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Ymparistonsuojelun_valmisteilla_oleva_lainsaadanto/Yhden_luukun_lainsaadantohanke

Ympäristötietodirektiivi (2003/4/EY).

Århusin yleissopimus (SopS 122/2004).

OIKEUSTAPAUKSET

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2013:163

KHO 4.9.2015 T 2341

KHO 2016:13

KHO 14.11.2016 T 4797

KHO 14.11.2016 T 4798

KHO 17.11.2016 T 4887

Vaasan hallinto-oikeus

VaHaO 13/0063/1

VaHaO 16/0212/3

VaHaO 13/0370/1

VaHaO 11/0227/1

VaHaO 12/0080/1

VaHaO 15/0154/2

Valtioneuvoston asetukset ja päätökset

Valtioneuvoston päätös melutason ohjearvoista 993/1992

Valtioneuvoston päätös ampumaratojen aiheuttaman melutason ohjearvoista 53/1997

VNA tuulivoimaloiden ulkomelutason ohjearvoista 1107/2015

VNA kivenlouhimojen, muun kivenlouhinnan ja kivenmurskaamojen ympäristönsuojelusta 800/2010

VNA suurten polttolaitosten päästöjen rajoittamisesta 936/2014

VNA ilmanlaadusta 38/2011

VNA asfalttiasemien ympäristönsuojeluvaatimuksista 846/2012

VNA polttoaineteholtaan alle 50 megawatin energiantuotantoyksiköiden ympäristönsuojeluvaatimuksista 750/2013

VNA nestemäisten polttoaineiden jakeluasemien ympäristönsuojeluvaatimuksista 444/2010

VNA eräiden orgaanisia liuottimia käyttävien toimintojen ja laitosten ilmaan johdettavien päästöjen rajoittamisesta (64/2015)

Valtioneuvoston asetus asfalttiasemien ympäristönsuojeluvaatimuksista (448/2010)

Valtioneuvoston asetus polttoaineteholtaan alle 50 megawatin energiantuotantoyksiköiden ympäristönsuojeluvaatimuksista (445/2010)

Hallinnon ohjeet, oppaat ja muistiot

VN:n periaatepäätös meluntorjunnasta (2006)

Asumisterveysohje: asuntojen ja muiden oleskelutilojen fysikaaliset, kemialliset ja mikrobiologiset tekijät.

Helsinki, Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita, 2003:1.

Ympäristöhallinnon ohjeita 2/2014: Tuulivoimaloiden melun mallintaminen

Ympäristöhallinnon ohjeita 3/2014: Tuulivoimaloiden melupäästöjen todentaminen mittaamalla

Ympäristöhallinnon ohjeita 4/2014: Tuulivoimaloiden melutason mittaaminen altistuvassa kohteessa

Liite: Kuntien lupapäätökset, joissa ainoana lupaperusteena NaapL 17 §

(aineisto kattaa kuntien lähettämät lupapäätökset vuosilta 2000...2016 210 kunnasta)

Kunta	tunniste	vuosi	toimiala	toiminnan tyyppi	immissiot	luvitus	muist.*
Alahärmä	ympltk 9.1.2007	2007	kuljetusliikkeen terminaali	logistiset palvelut	melu	uusi	0
Alahärmä	ympltk 31.10.2008	2008	huvipuisto	huvi- ja harrastustoiminta	melu	toiminnassa	0
Espoo	ympltk 13.11.2008	2008	palolaboratorio	harjoitus- ja testausyksikkö	savu,haju	toiminnassa	xx
Hanko	Ylupa 12.3.2014	2014	konepaja	teollisuus	melu	uusi	0
Hanko	Ylupa 7.9.2010	2010	kalanjalostus	maatalous ja kalatalous	haju	uusi	xx
Hämeenlinna	YMRALA 11.4.2013 § 59	2013	siirrettävä murskaamo	kiven louhinta ja murskaus	melu	uusi	xx
Hämeenlinna	YMRALA 21.10.2012 § 138	2012	kiven louhinta ja murskaus	kiven louhinta ja murskaus	melu	toiminnassa	0
Hämeenlinna	YMRALA 3.3.2015 § 30	2015	bioenergia-terminaali	puun mekaaninen käsittely	melu	uusi	0
Ikaalinen	Ympltk 21.1.2014 / 14 §	2014	lämpölaitos	lämpökeskus	melu	uusi	x
Imatra	YMPLA § 165	2009	hiekkapuhallus	teollisuus	melu, pöly	uusi	xx
Joensuu	3891/11.01.00/2014	2014	liimapalkkitehdas	teollisuus	melu	uusi	0
Joensuu	4091/11.01.00/2014	2014	puun lämpökäsittely	teollisuus	melu, haju	uusi	0
Jyväskylä	KARA 637/2002	2004	louhinta, murskaus	kiven louhinta ja murskaus	melu, pöly	uusi	x
Jämsä	ympltk 8.9.2011	2011	hiekkapuhallus ja maalaus	teollisuus	melu,pöly	toiminnassa	0
Jämsä	ympltk 11.10.2011	2011	kennel 80 koiraa	eläinten pito	melu, jätteet	toiminnassa	xx
Kajaani	ympjaosto § 89 28.11.2012	2012	energiapuun käsittely	bioenergian käsittely	melu,pöly	uusi	x
Kalajoki	ylupa nr 1/12.4.2013	2013	tuulivoimala 2*3 MW	tuulivoimala	melu, välke, haitat linnoille	uusi	0
Kalajoki	ylupa 18/25.7.2013	2013	tuulivoimala 2*4,5 MW	tuulivoimala	melu,välke	uusi	xx
Kalajoki	ylupa 23/5.11.2013	2013	tuulipuisto 12*3 MW	tuulivoimala	melu,välke, haitat linnoille	uusi	0
Kalajoki	Ylupa 7	2013	tuulipuisto 3*3,3 MW	tuulivoimala	melu,välke, valo, maisema	uusi	xx
Kalajoki	Ylupa 6	2014	tuulipuisto 6*3,3 MW	tuulivoimala	melu, välke	uusi	xx
Kalajoki	Ylupa 13	2014	tuulipuisto 4*3,3 MW	tuulivoimala	melu,välke	uusi	xx
Kalajoki	195/20.11.2015	2015	tuulipuisto 8*3,3 MW	tuulivoimala	melu,välke, maisema	uusi	x

Kunta	tunniste	vuosi	toimiala	toiminnan tyyppi	immissiot	luvit	muist.*
Kangasniemi	ympltk 4.3.2008	2008	hakkuutähteiden murskaus	bioenergian käsittely	melu	uusi	x
Kauhava	ympltk 19.3.2008	2008	kalastustarvikkeiden valmistus	teollisuus	melu	uusi	0
Kauhava	ympltk 20§ 29.12.2015	2015	lintujen karkoitustykki	maatalous ja kalatalous	melu	toiminnassa	x
Kauhava	ympltk 21.10.2005	2005	lumenkaatopaikka 2000 m ³ /a	jätehuolto	jätteet	uusi	x
Kauhava	ympltk 15.9.2000	2000	hautakiviveistämö	teollisuus	melu, pöly	toiminnassa	x
Keminmaa	ympltk 24.09.2013	2013	hiekkapuhallus, maalaus	teollisuus	melu, pöly	toiminnassa	x
Kesälahti	Ylupa 1/2003	2003	veneiden valmistus	teollisuus	melu	uusi	0
Kittilä	ympltk 17.10.2013	2013	koiratarha ja hevostalli	huvi- ja harrastustoiminta	melu, haju	uusi	0
Kuopio	1703/121/2008	2008	paalutuskoneiden testausalue	harjoitus- ja testausalueet	melu	uusi	0
Kuopio	3656/121/2009	2009	pelastuslaitoksen harjoitusalue	harjoitus- ja testausalueet	melu	uusi	x
Kuusamo	ympltk Dnro 199/2014	2014	ajoharjoittelurata jäällä	harjoitus- ja testausyksikkö	melu	uusi	xx
Kuusamo	ympltk Dnro 505/2011	2011	ajoharjoittelurata jäällä	harjoitus- ja testausalueet	melu	uusi	x
Kuusamo	ympltk Dnro 483/2013	2013	ajoharjoittelurata jäällä	harjoitus- ja testausalueet	melu	uusi	x
Kärkölä	Ympltk. 12 § 10.3.2010	2010	ajoharjoittelurata	huvi- ja harrastustoiminta	melu	toiminnassa	xx
Lapinlahti	ympltk 25.2.2015 (§ 9)	2015	hirsiveistämö	puun mekaaninen käsittely	melu	toiminnassa	xx
Lapinlahti	ympltk 25.2.2015 (§ 10)	2015	sahaus ja höyläys	puun mekaaninen käsittely	melu	uusi	x
Lappeenranta	ympltk 3.2.2016	2016	räjäytyslaitos	teollisuus	melu	toiminnassa	xx
Lappeenranta	Ylupa 20.4.2011	2011	tanssilava	huvi- ja harrastustoiminta	melu	toiminnassa	xx
Lappeenranta	ympltk 27.6.2012	2012	palo- ja taistelu-harjoitusrata	harjoitus- ja testausalueet	savu, melu	toiminnassa	x
Lapua	Ympltk 397 § 26.10.2005	2005	kenttäsirkkeli	puun mekaaninen käsittely	melu	toiminnassa	xx
Lempäälä	1360/13.135/2010	2012	golfharjoituskenttä	huvi- ja harrastustoiminta	melu	uusi	xx
Leppävirta	Ylupa 27.1.2011 (4 §)	2011	puun lämpökäsittely	teollisuus	haju	uusi	0
Lieksa	Ylupa 23.11.2009	2009	kallion louhinta ja murskaus	kiven louhinta ja murskaus	melu, tärinä	uusi	0
Lieksa	Ylupa 21.4.2009	2009	kallion louhinta ja murskaus	kiven louhinta ja murskaus	melu, tärinä	uusi	xx
Lieksa	Ylupa 21.4.2009	2009	kallion louhinta ja murskaus	kiven louhinta ja murskaus	melu	uusi	0
Luoto	27.11.12 bilaga 2 § 100	2012	tuulivoima	tuulivoimala	melu	uusi	xx

Kunta	tunniste	vuosi	toimiala	toiminnan tyyppi	immissiot	luvit	muist.*
Luoto	27.11.12 bilaga 2 § 101	2012	tuulivoima	tuulivoimala	melu	uusi	xx
Merijärvi	tekla 30.5.2013 § 7	2013	tuulivoima	tuulivoimala	melu	uusi	xx
Merijärvi	tekla 30.5.2013 § 8	2013	tuulivoima	tuulivoimala	melu	uusi	xx
Mikkeli	Ylupa 1/2014	2014	puun lämpökäsittely	teollisuus	haju	uusi	0
Mikkeli	Ympltk 30.8.2007 153 §	2007	haketus	puun mekaaninen käsittely	melu	uusi	xx
Mikkeli	Ylupa 5/2002	2002	sahaus ja höyläys	puun mekaaninen käsittely	melu	toiminnassa	xx
Mikkeli	ymlptk 19.5.2007 97 §	2005	saha	puun mekaaninen käsittely	melu	toiminnassa	xx
Mäntsälä	13/15/159/2005	2005	sisustus- ja akustiikkalevyjen valmistus	teollisuus	pöly, haju	toiminnassa	xx
Naantali	ymlptk 21.4.2016 25§	2016	muovituotteiden valmistus	teollisuus	haju, melu	toiminnassa	xx
Nousiainen	ymlptk § 34 11.04.2007	2007	hevostalli 5 hevosta	eläinten pito	haju, jätevesi	toiminnassa	xx
Orimattila	Ylupa 09.02.2012	2012	pelastuslaitoksen harjoitusalue	harjoitus- ja testausalueet	melu	uusi	xx
Orivesi	259/66/661/01/01/2010	2011	viljakäsittelylaitos/ varasto	maatalous ja kalatalous	pöly, melu	uusi	xx
Perho	ymlptk § 32/2010	2010	etälietesäiliö	maatalous ja kalatalous	haju	uusi	x
Pirkkala	ymlptk 6.5.2003	2003	kennel	eläinten pito	melu, jätteet	toiminnassa	x
Pirkkala	ymlptk 16.6.2015	2015	kattorakenteiden valmistus	teollisuus	melu	toiminnassa	xx
Pudasjärvi	Oulymp 65§	2006	puun varastointi ja murskaus	puun mekaaninen käsittely	melu	uusi	0
Pyhäjoki	Py5/2013	2013	tuulivoimala 3,3 MW	tuulivoimala	melu,välke, valo, maisema	uusi	xx
Pyhäjoki	Py6/2013	2013	tuulivoimala 3,3 MW	tuulivoimala	melu,välke, valo, maisema	uusi	xx
Pyhäjoki	Py8/2013	2013	tuulipuisto 11*3 MW	tuulivoimala	melu,välke, valo, maisema	uusi	x
Pyhäjoki	YL4/12.3.2015	2015	tuulipuisto 8*3,3 MW	tuulivoimala	melu,välke,- maisema	uusi	x
Pyhäjoki	PY-YL19/2015	2015	tuulipuisto 5 kpl 2-5 MW	tuulivoimala	melu,välke	uusi	0
Pyhäjoki	PY-YL2/2016	2016	tuulipuisto 10*3,3 MW	tuulivoimala	melu,välke	uusi	0
Pyhäjoki	PY-YL7/2016	2016	tuulipuisto 32 kpl yht 110 MW	tuulivoimala	melu,välke	uusi	0
Raahe	Ra09/2013	2013	tuulipuisto 10*3,3 MW	tuulivoimala	melu,välke, valo, maisema	uusi	x
Raahe	YL4/2015	2015	tuulipuisto 10 kpl yht 45 MW	tuulivoimala	melu,välke	uusi	x
Raahe	YL5/2015	2015	tuulipuisto 10 kpl yht. 45 MW	tuulivoimala	melu,välke	uusi	x

Kunta	tunniste	vuosi	toimiala	toiminnan tyyppi	immissiot	luvitus	muist.*
Rautalampi	Ylupa 27.09.2012 (§ 40)	2012	kallion louhinta ja murskaus	kiven louhinta ja murskaus	melu, värinä	uusi	0
Rautalampi	16.5.2013 § 28	2013	musiikkilava	huvi- ja harrastustoiminta	melu	toiminnassa	xx
Saari	Ylupa 2/2004	2004	höyläys	puun mekaaninen käsittely	melu	toimin- nassa	
Salo	ympltk 9.9.2015 116§	2015	lumenkaatopaikka	jätteenkäsittely	vesistö- kuormitus	toiminnassa	x
Sastamala	ympjaosto 26.10.2010	2010	haketus	bioenergian käsittely	melu	uusi	x
Sastamala	Ympjaosto 4§ 19.1.2016	2016	puun varastointi ja murskaus	puun mekaaninen käsittely	melu, pöly	toiminnassa	x
Savonlinna	ympltk 28.8.2013	2013	bioenergia- terminaali	bioenergian käsittely	melu, pöly	uusi	0
Savonlinna	ympltk 25.11.2015	2015	haketus	bioenergian käsittely	melu,pöly	uusi	0
Savonlinna	ympltk 22.10.2014	2014	puun lämpökäsittely	teollisuus	haju	toiminnassa	0
Savukoski	Maasltk. § 8	2014	puun haketus	puun mekaaninen käsittely	melu	uusi	0
Sievi	43§/21.12.2015	2015	tuulivoimala 1*3,3 MW	tuulivoimala	melu,välke,- maisema	uusi	xx
Siikajoki	SJ YL5/2015	2015	tuulivoimala 1*2 MW	tuulivoimala	melu,välke	uusi	x
Siikajoki	YL5/2015	2015	tuulipuisto 8 kpl 2-4 MW	tuulivoimala	melu,välke	uusi	0
Simo	ympltk 21.12.2004 § 26	2004	betonin, tiilen, puun murskaus	jätteenkäsittely	melu, pöly	uusi	xx
Simo	ympltk 13.02.2006 § 4	2006	kallion murskaus siirrettävällä laitteella	kiven louhinta ja murskaus	melu,pöly	uusi	xx
Simo	ympltk § 13, 04.06.2008	2008	kallion murskaus siirrettävällä laitteella	kiven louhinta ja murskaus	melu,pöly	uusi	0
Simo	ympltk § 53 18.12.2008	2008	kallion murskaus siirrettävällä laitteella	kiven louhinta ja murskaus	melu,pöly	uusi	0
Simo	ympltk 17 § 14.06.2010	2010	kallion murskaus siirrettävällä laitteella	kiven louhinta ja murskaus	melu,pöly	uusi	0
Sipoo	Dnro 407/2012	2012	kuivikepellettien valmistus	teollisuus	melu,pöly	toiminnassa	xx
Sonkajärvi	ympltk 54//2003	2003	viljankuivaamo	maatalous ja kalatalous	melu, pöly	uusi	xx
Tammela	YL 1/2014	2014	sisäpalo- simulaattori	harjoitus- ja testausalueet	melu,pöly	uusi	x
Turku	ympltk 2369-2002 (235, 241)	2002	korjaus- rakentaminen	perustuspaalujen kylästys	melu	uusi	0
Turku	ympltk 4888-2002 (235)	2003	korjaus- rakentaminen	perustuspaalujen kylästys	melu	uusi	0
Turku	ympltk 11922-2002 (235, 241)	2003	korjaus- rakentaminen	perustuspaalujen kylästys	melu	uusi	0

Kunta	tunniste	vuosi	toimiala	toiminnan tyyppi	immissiot	luvit	muist.*
Turku	ympltk 16714-2004 (235)	2005	korjausrakentaminen	perustuspaalujen kylästäys	melu	uusi	0
Turku	ympltk 6058-2003 (235)	2005	korjausrakentaminen	perustuspaalujen kylästäys	melu	uusi	0
Turku	ympltk 6872-2005 (235)	2007	korjausrakentaminen	perustuspaalujen kylästäys	melu	uusi	0
Tuusula	KYK:674 /2010	2011	logistiikkakeskus	logistiset palvelut	melu	uusi	x
Urdala	ympltk 11.9.2003	2003	huonekalujen valmistus	puun mekaaninen käsittely	pöly	toiminnassa	0
Uurainen	98/521/2012	2012	kiven murskaus	kiven louhinta ja murskaus	melu, tärinä	toiminnassa	x
Uusikaupunki	ympltk § 130 25.09.2014	2014	bioenergiatermiinali	bioenergian käsittely	melu, pöly	uusi	x
Uusikaupunki	ympltk 20.5.2003	2003	automaalaamo	autokorjaamo	maaperän pilaantumisriski	toiminnassa	0
Valkeakoski	ympjaosto 22.12.2010	2010	konepaja	teollisuus	melu	toiminnassa	x
Varpaisjärvi	ympltk 17.11.2005	2005	riistatarha (villisiika, biisoni ym)	eläinten pito	haju	toiminnassa	x
Vuolijoki	ympltk 8§ 9.4.20032003	2003	lämpölaite 1,7 MW hake, POK	lämpökeskus	savu, jätteet	uusi	x
Ylihärmä	ympltk 23.1.2008	2008	metallituotteiden valmistus	teollisuus	aiemmin pohjavesiriski?	uusi	0
Ylihärmä	ympltk 9.10.2006	2006	metallituotteiden valmistus	teollisuus	melu	toiminnassa	x

* muistutuksia
x 1 tai muutama
xx paljon muistutuksia
0 ei muistutuksia

Ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen yhtenä tavoitteena oli tarkastella ympäristönsuojelulain mukaisten luvanvaraisten laitosten luetteloa, tehdä ehdotuksia toimintojen luvanvaraisuusrajojen nostamisesta, siirtämisestä kevennettyyn menettelyyn sekä tehdä tarvittaessa ehdotuksia muiksi toimenpiteiksi ja uusiksi säännösehdoiksi, joita voitaisiin käyttää luvanvaraisuuden ja rekisteröimisen sijaan toimintojen ennakollisessa ympäristövalvonnassa. Tällöin pohdittiin myös naapuruussuhdelain merkitystä, koska naapuruussuhdelaki nousee yhä useammin esiin luvanvaraisuuden perusteena. Tästä syystä selvitettiin, onko naapuruusoikeudellisen lupaperusteen säilyttäminen ympäristönsuojelulaissa tarpeen vai voitaisiinko se poistaa tai korvata jollakin muulla sääntelyvaihtoehdolla.

Raportissa on selvitetty kuntien ja valtion viranomaisten vuosina 2000–2016 antamista ympäristölupapäätöksistä tapaukset, joissa lupaperusteena on käytetty laissa eräistä naapuruussuhteista tarkoitettua kohtuutonta rasitusta. Näistä luvista on selvitetty toiminnan luokitus, aiheutuneet merkittävät immissiot, lupaperusteen käytön jakautuminen kunta-kohtaisesti sekä lupaperusteen suhde lupahakemuksesta annettuihin muistutuksiin. Lupaperusteen soveltamiseen liittyvät muutoksenhakutapaukset on myös raportoitu. Lisäksi kyselyllä ja haastatteluilla on selvitetty eri sidosryhmien, erityisesti kuntien viranomaisten käsitys lupaperusteen tarpeellisuudesta ja vaihtoehtoisista ohjauskeinoista.

Selvityksen tuloksena esitetään naapuruusoikeudellisen lupaperusteen poistamista ympäristönsuojelulaista ja sen tilalle uutta muotoilua. Lisäksi esitetään muita vaihtoehtoisia ohjauskeinoja, joilla voitaisiin ehkäistä tai ratkaista kyseisistä immissioista aiheutuvia konflikteja.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment